

**Über die Herausbildung des Begriffes
der Verwaltungspolizei.**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Rechts-
und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

Erich Frohwann

Breslau 1930

»Quader« Druckerei und Verlagsanstalt GmbH., Breslau I,
Herrenstraße Nr. 19

Über die Herausbildung des Begriffes der Verwaltungspolizei.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Rechts-
und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich - Wilhelm - Universität
zu Breslau

vorgelegt von

Erich Frohwann

Breslau 1930

»Quader« Druckerei und Verlagsanstalt GmbH., Breslau I,
Herrenstraße Nr. 19

Über die Heranbildung des Beamten
der Verwaltungspolizei.

Gedruckt

mit Genehmigung der rechts- u. staatsw. Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.



Erich Frohmann

Breslau 1920

Verlag von E. Frohmann
Breslau 1920

**Meinem lieben Vater
in Dankbarkeit und Verehrung**

INHALTSVERZEICHNIS.

Seite:

I. TEIL. Die Polizei bis zum 18. Jahrhundert.

§ 1.	Die Polizei im klassischen Altertume	5
§ 2.	Das Zeitalter der Reichspolizeiverordnungen	5
§ 3.	Die Polizei zu Beginn des 18. Jahrhunderts	6

II. TEIL. Die Wohlfahrtspolizei.

§ 4.	Die Grundlagen des Polizeistaates	7
§ 5.	Wohlfahrtspolizeiliche Anordnungen in Bezug auf Schutz von Leib und Leben der Untertanen	8
§ 6.	Auf Aufrechterhaltung der guten Sitten	11
§ 7.	Die Gesinnungspolizei	11
§ 8.	Rückblick	12
§ 9.	Die Polizeischriftsteller des 18. Jahrhunderts	13
	a) Dithmar,	
	b) Justi,	
	c) Sonnenfels.	
§ 10.	Pütter und seine Lehre	14

III. TEIL. Die Sicherheitspolizei.

§ 11.	Das Allgemeine Landrecht	15
§ 12.	Einwendungen gegen § 10 II 17	15
§ 13.	Der begriffliche Inhalt von § 10 II 17	19
§ 14.	Das Polizeigesetz von 1850	23
§ 15.	Streitfrage bezüglich des § 10 II 17 und des § 6 des Polizeigesetzes von 1850	23
§ 16.	Die Polizeischriftsteller des 19. Jahrhunderts	24
§ 17.	Unterscheidung in höhere und niedrigere Sicherheitspolizei	29
§ 18.	Die Sicherheitspolizei im engeren Sinne und ihre Zweige	30

IV. TEIL. Die Verwaltungspolizei.

§ 19.	Die Entstehung des Begriffes „Verwaltungspolizei“	31
§ 20.	Die Notwendigkeit der Unterscheidung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei	32
§ 21.	Gesetze und Verordnungen, die verwaltungspolizeiliche Normen zum Gegenstande haben	32
§ 22.	Die Zweige der Verwaltungspolizei	36
§ 23.	Die Verwaltungspolizei im Schrifttume	38
§ 24.	Schlußbetrachtung	41

Über die Herausbildung des Begriffes der Verwaltungspolizei.

I. TEIL.

§ 1.

Das Wort „Polizei“ ist abgeleitet von dem griechischen „πολιτεία“. Freilich verstanden die Griechen unter „πολιτεία“ etwas anderes als wir heute unter dem Begriff „Polizei“ verstehen, nämlich die gesamte innere staatliche Tätigkeit. In Xenophons Schrift „Ἀθηναίων πολιτεία“ wo das Wort „πολιτεία“ immer wiederkehrt, bedeutet es bald die innerlichen Verfassungen der Republik, bald ihre Regierungsform, bald drückt es den allgemeinen Begriff einer Republik aus¹⁾.

Die Römer kannten einen Begriff „Polizei“, wie wir ihn heute haben, nicht. Das Wort „politia“ ist auch wieder eine Nachbildung des griechischen „πολιτεία“.

Gleichwohl war in Rom die Polizei für damalige Verhältnisse gut entwickelt. Da sind zunächst die kurulischen Aedilen zu nennen, die besonders die Marktpolizei ausübten, ferner die Consoren, die in Verbindung mit dem Census die Aufsicht über die Sitten (regimen morum), also Befugnisse sittenpolizeilicher Art hatten.

§ 2.

In Deutschland lernen wir den Begriff „Polizei“ am Ende des 15. Jahrhunderts kennen, nachdem schon im 14. Jahrhundert die französische Sprache das Wort „la police“ zur Bezeichnung von Staatszweck und Staatstätigkeit geprägt hatte.²⁾

Polizei bedeutet anfänglich die res politicae im Gegensatz zu den res ecclesiasticae. Es wird also das weltliche Herrschaftsgebiet dem geistlichen gegenübergestellt. Aus der großen Anzahl der diesen Gegensatz betonenden Erlasse sei die vom Kurfürst Joachim II. von Brandenburg erlassene Kirchenordnung von 1540 erwähnt, in der von „Erhaltung der christlichen Religion und guter Polizey“ die Rede ist. In der Herzogl. Preuß. Fundationsurkunde von Königsberg vom 24. Oktober 1541 wird als Zweck der zu gründenden Hochschule bezeichnet: Tüchtige Männer zu gewinnen teils zur Seelsorge, teils zu anderen Aemtern im Regiment „dem Christen-

¹⁾ Justi, Bd. I. § 4, S. 5.

²⁾ Fleiner, a. a. O., S. 386.

thumb auch gemeiner Polizey zu Gute“. In einem Edikte vom 6. Februar 1614 endlich ist die Rede von einer Obrigkeit, der „gute Polizei in ihrem Lande neben dem Heile und der Wohlfahrt der Seelen angelegen ist“.

Weiterhin begegnet uns der Begriff „Polizei“ in den „Reichspolizeiverordnungen“. Die erste wurde mit dem Reichsabschiede zu Augsburg am 19. November 1530 erlassen und ist betitelt: „Römischer Kaiserlicher Majestät Ordnung und guter Polizey im heiligen Römischen Reich, zu Augspurg anno 1530 aufgerichtet“. Den Reichsabschieden von Regensburg 1530 und 1542, die die Reichspolizeiverordnung von 1530 um einige Bestimmungen erweiterten, folgte die zweite Reichspolizeiverordnung auf dem Reichstage zu Augsburg 1548. Dieser folgt schließlich die dritte Reichspolizeiverordnung von 1577. Alle diese Polizeiverordnungen behandeln grundsätzlich denselben Stoff. Wie mannigfaltig die Aufgaben der Polizei schon damals waren, ergibt sich bei Betrachtung der einzelnen Titel. Es werden dort — um nur einige Beispiele zu geben — Bestimmungen über das Münzwesen erlassen, Vorschriften über Kleidertracht und Schmausereien gegeben, dann werden wieder zivil- und strafrechtliche Bestimmungen gebracht, in dem z. B. der Zinsfuß bestimmt und „wücherliche Kontrakte“ als „unkräftig und unbündig“ erklärt werden.

§ 3.

Erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts kann man von einer Einschränkung des Begriffes „Polizei“ reden. Während bis dahin die Polizei die gesamte innere Staatstätigkeit bildete, begannen sich nun jetzt einzelne Zweige der Staatsverwaltung abzuzweigen. Es waren dies die Verwaltungen der auswärtigen Angelegenheiten, der Justiz, des Heerwesens und der Finanzen³⁾. Rechnet man dazu noch die kirchlichen Angelegenheiten, so wird man unter „Polizei“ — negativ ausgedrückt — diejenige staatliche Tätigkeit verstehen können, die sich nicht mit den auswärtigen Angelegenheiten, der Justiz, dem Heerwesen, den Finanzen und den kirchlichen Angelegenheiten befaßt. Demgemäß unterscheidet die von König Friedrich Wilhelm I. von Preußen im Jahre 1713 erlassene Justizordnung „politica, militaria“ und den „status oeconomicus“. Den Gerichten war durch diese Verordnung verboten, sich in Angelegenheiten dieser Fächer einzumischen. Aus dieser Verordnung ergibt sich einerseits, daß man zu Beginn des 18. Jahrhunderts Polizei-, Militär- und Finanzsachen wohl von der Justiz unterschied, und daß andererseits die Polizei alles umfaßte, was nicht Justiz-, Finanz- oder Militärangelegenheit war.

Was der Polizei verblieb, war die innere Verwaltung. „Was so die Polizei an Extensität verlor,“ sagt Melcher,⁴⁾ „gewann sie an Intensität, und das führte wieder zu einer neuen Expansion der

³⁾ Drews, a. a. O., S. 1.

⁴⁾ a. a. O., S. 54.

Polizei. Dadurch, daß die Polizei die staatlichen Sonderaufgaben von sich ausschied, sich mehr auf den allgemeinen, grundlegenden Staatsgedanken konzentrierte, wurde sie zum Inbegriff des Staatswesens und strahlte als solcher nun wieder die gesamte Staatstätigkeit einschließlich aller ihrer Sonderzweige aus.“

Das Ergebnis dieser Entwicklung nun war der Polizeistaat, der das Wohl seiner Untertanen nicht allein in der Sicherheit als vielmehr in der „Glückseligkeit aller“ zu sehen glaubte. Sein Entstehen wurde gefördert durch den Umstand, daß den vom Reiche erlassenen Verordnungen nur selten ein Erfolg beschieden war. Es fehlten nämlich die Mittel, um alle diese Erlasse durchzuführen. Nach den Verwüstungen des 30jährigen Krieges war Hilfe nur von den Fürsten des lediglich nur noch äußerlich zusammenge kitteten Reiches zu erwarten. Nur diese konnten auf Grund ihrer Macht die zerstörten Verhältnisse wieder herstellen, nur sie konnten den Wohlstand des Staates fördern.

II. TEIL.

So entstand nun der eudämonistische Polizeistaat. Da nun seine Aufgabe darin bestand, „die Glückseligkeit aller“ zu fördern, war es auch sein Recht und seine Pflicht, diese Förderung mit Mitteln der Staatsgewalt zu betreiben. „Denn“, so betont Helfritz⁵⁾, „das eigentliche Bedeutsame dieser Lehre liegt nicht in der Feststellung der Aufgabe des Staates, sondern in der Art und Weise ihrer Durchführung. Will der Staat das Wohl jedes Einzelnen nicht nur mittelbar mit dem Wohl der Gesamtheit, sondern auch unmittelbar fördern, so kann er nicht umhin, in die private Rechtssphäre Einzelner durch allerlei Anordnungen einzugreifen, die man unter dem Begriffe der Wohlfahrtspolizei zusammenzufassen pflegt.“

Wie sehr nun diese Wohlfahrtspolizei sich in die privaten Angelegenheiten der Untertanen einmischte und ihnen Vorschriften machte, wird weiter unten dargestellt werden.

§ 4.

Den Grundgedanken, wie er sich im Polizeistaate verkörpert, vertritt zuerst Hugo Grotius (1583—1645), der Begründer der sog. naturrechtlichen Schule. Nach Grotius hat der Mensch einen Trieb nach einer „friedlichen und vernünftig geordneten Gemeinschaft mit anderen“. Zweck des Staates ist allgemeine Wohlfahrt und Glückseligkeit aller⁶⁾.

Gleich ihm sehen auch Pufendorf, Thomasius und Leibniz den Endzweck des Staates in der Förderung des Wohles des Ganzen. Als letzter und wohl bedeutendster Vertreter dieser Schule ist Christian von Wolf (1699—1754) zu nennen. In seinem „Naturrecht“ und seinen „vernünftigen Gedanken von dem gesellschaft-

⁵⁾ a. a. O., S. 145.

⁶⁾ Funk, a. a. O., S. 524.

lichen Leben der Menschen“ führt er seine Ansichten bis ins Kleinste aus.⁷⁾

Der Staat⁸⁾ gilt ihm als Anstalt, welche dem Menschen die Erreichung des ihm von der Natur vorgesteckten Zieles der Vollkommenheit erleichtern soll. Als Zwecke des Staates bezeichnet er die „*vitaē sufficientia, tranquillitas und securitas*“.

Die erste besteht in reichlichem Vorhandensein aller Mittel, die zur Notdurft und Annehmlichkeit des Lebens gehören. Bedingung hierfür sind Hebung von Landwirtschaft, Gewerbe und Handel, religiöse und sittliche Hebung des Volkes usw. Die *tranquillitas* besteht nicht nur in Bestrafung von Verbrechen, sondern auch in Vorbeugungsmaßnahmen gegen solche. Zur *securitas* gehören Landesverteidigung, Abschluß von Staatsverträgen und das Gesandtschaftsrecht.

Dieses Prinzip der allgemeinen Wohlfahrt, der Glückseligkeit aller — in der Staatslehre als „Eudämonismus“ bekannt — wurde nun Vorbild des Polizeistaates. Es ist irrig zu glauben, daß der Polizeistaat mit seinen vielen Anordnungen „nur“ das Wohl seiner Untertanen im Auge gehabt hätte. Denn entsprechend der absolutistischen Polizeigewalt mit dem Grundsatz der alles beherrschenden Staatsgewalt nahm der Polizeistaat bei Durchführung der Wohlfahrtsförderung nicht nur die zwangsweise Förderung des Volkswohles, sondern auch die autoritative Bestimmung darüber, worin dieses Wohl bestehe, für sich in Anspruch. Er betrieb die Glückseligkeit aller so, „wie er sie verstand“. Damit geriet nun die praktische Ausführung des „eudämonistischen“ Grundsatzes stark in den Hintergrund zugunsten des Staatsinteresses. Dabei setzte man dieses nicht grundsätzlich dem Wohle des Einzelnen gleich, aber man fand an jeder den Nutzen des Staates fördernden Vorschrift auch eine dem Volke dienliche Seite heraus, die die Bestimmung vom Standpunkte des naturrechtlichen Staatszweckes aus gerechtfertigt erscheinen ließ⁹⁾ ¹⁰⁾ ¹¹⁾.

In welcher Weise nun der Polizeistaat „die Glückseligkeit aller“ fördern wollte, lernen wir kennen bei Betrachtung der in dieser Hinsicht ergangenen Vorschriften.

Es sind hierbei — wie auch schon früher allgemein üblich gewesen — drei Tätigkeitsgebiete zu unterscheiden, nämlich:

- a) Schutz von Leib und Leben der Untertanen,
- b) Aufrechterhaltung der guten Sitten,
- c) Gesinnungspolizei.

§ 5.

Hier waren es zunächst Verordnungen mit dem Zwecke, den Unterhalt der Landesbewohner sicher zu stellen. Durch preußisches

⁷⁾ Schultze-Gavernitz, a. a. O., S. 292.

⁸⁾ Jus naturae, pars VIII, § 4.

⁹⁾ Melcher, a. a. O., S. 54.

¹⁰⁾ Wolzendorff, a. a. O., S. 14.

¹¹⁾ Anschütz, Vorträge der Gehe-Stiftung, S. 6.

Edikt vom 3. Dezember 1709 wurden Richtlinien wegen Anbauung, Säen und Einern von Früchten aller Art gegeben, und diese Verordnungen der Bauern zur Pflicht gemacht. Gemäß Edikt vom 16. März 1691 mußte jeder Bräutigam sechs Obstbäume und ebenso viele Eichen anpflanzen. Um die Durchführung sicher zu stellen, wurde dem Geistlichen aufgegeben, erst dann zur Trauung zu schreiten, wenn er sich von der Erfüllung dieses Gebotes überzeugt hatte. Nach Art. 14 der Instruktion für die Kurmärkische Kriegs- und Domänenkammer¹²⁾ vom 26. Januar 1723 werden die Bauern „mit Nachdruck und allenfalls mit Schärfe“ angehalten, Obstbäume zu pflanzen und Bienenstöcke aufzustellen. Nach dem Patent vom 5. März 1737 sollten die Bauern und Untertanen in den Neumärkischen Ämtern zur Führung guter Wirtschaft, auch Unterhaltung ihrer Gebäude, sowohl als ihrer Wiesen und Äcker in gehörigem Stande mit allem Ernst und Nachdruck angehalten werden. Diejenigen, die trotzdem ihre Pflicht nicht erfüllten, sollen „am Leibe gestraft werden“. Die Händler wurden beaufsichtigt und verpflichtet, das Getreide auf den Markt zu bringen. Ein vorheriger Verkauf wurde verboten.

Ein Erlaß gebot die Einschränkung des Kaffeeverbrauchs¹³⁾ mit dem Hinweis darauf, daß der Genuß des Kaffees schädlich sei auf die Erregbarkeit des weiblichen Gemütes. Unter dem Titel „Luxuspolizei“ schrieb die Polizei dem Untertanen vor, mit welcher Art von Stoffen er sich kleiden, die Art der Ware, in denen er fahren, die Anzahl der Gänge, die Art der Speisen und Getränke, die er sich bei Festlichkeiten leisten dürfe usw.

So sehr man geneigt ist in allen diesen Fällen, die Fürsorge des Staates für seine Bewohner zu sehen, so handelt es sich doch weniger um „eudämonistische“ als vielmehr um wirtschaftspolitische Ziele, um Auswirkungen des Merkantilismus, dessen Ziel bekanntlich in der Ausbildung einer geschlossenen nationalen Wirtschaft bestand. „Das merkantilistische System“, schreibt Helfritz¹⁴⁾, konnte nur durchgeführt werden, wenn seine staatsrechtlichen Begleiterscheinungen in den Grundsätzen des Polizeistaates fußen, die einen tiefen Einschnitt in die privatwirtschaftlichen Verhältnisse ermöglichten“.

Die merkantilistischen Ziele des Polizeistaates nun können an Hand der angeführten Beispiele gezeigt werden. Die Vorschriften über den Anbau des Obstes usw. sollten die Einführung von Früchten und dergl. aus dem Auslande verhindern. Mit der Einschränkung des Kaffeeverbrauchs und der über das Tragen von bestimmten Kleiderstoffen war es dem Staate weniger darum zu tun, die Weiblichkeit vor Gemütsregungen zu bewahren oder vielleicht ein einheitliches Modebild zu erhalten, als darum, daß das Geld nicht un-

¹²⁾ Anschütz, Verwaltungsarchiv I, S. 416.

¹³⁾ Melcher, a. a. O., S. 54.

¹⁴⁾ a. a. O., S. 1, Anm. 1.

nötig ins Ausland fließe zum Schaden der Handelsbilanz¹⁵⁾, denn es gingen dadurch „erstaunliche Summen Geldes außer Lande“, wie Moser einmal sagt.

Was besonders die Kleiderstoffe anbetrifft, so erwähnt Wolzendorff¹⁶⁾, daß z. B. in Ländern, in denen Seidenzucht betrieben wurde, die Verwendung von Seide geboten war. Es spielen also auch hier merkantilistische Bestrebungen eine Rolle.

Der Polizeistaat begnügte sich aber nicht damit, einzelnen Personen bestimmte Pflichten aufzuerlegen, sondern spannte die gesamte Bevölkerung zur Mitarbeit an.¹⁷⁾

Die Bauern müssen nach dem Reglement vom 20. Januar 1734 (Reglement, wie es wegen der Wolfsjagden in der Chur und Neu-mark, auch dem Herzogthum Pommern zu halten) zur Wolfsjagd ausziehen.¹⁸⁾ Ferner hatten sie die Pflicht, eine bestimmte Anzahl von Sperlingen zu töten (Edikt vom 22. Juni 1744)¹⁹⁾.

Besonders geeignet, den Mangel an Polizeikräften zu heben und Polizeidienste zu tun, erschienen die Zünfte. Vornehmlich wurden sie zu Feuerlöschdiensten herangezogen.²⁰⁾

Ferner wurde die Geistlichkeit für Staatsdienste verpflichtet. So hatte diese alle Verordnungen und Erlasse der Regierung bei Androhung von Strafen von der Kanzel zu verlesen. Durch Gesetz vom 28. März 1811 wurde den Predigern auferlegt, dafür zu sorgen, daß die Amtsblätter zur gehörigen Zeit aus dem nächsten Verteilungsorte abgeholt und den Gemeinden sogleich bekannt gemacht werde, daß eine Nummer derselben angelangt sei, damit diese sich sogleich die nötige Kenntnis derselben verschaffen können. Insbesondere sind die Prediger verpflichtet, dort die Gesetze zu erklären und zu erläutern, wo die deutsche Sprache weniger bekannt ist.²¹⁾

Nach einer Verordnung des Herzogthums Magdeburg war den Ärzten eine strenge Residenzpflicht auferlegt worden, nach der sie nicht mehr als zwei Nächte in der Woche bei Pestzeiten keine Nacht von ihrem Wohnorte fern bleiben durften. Ferner mußten sie periodische Berichte an die Aufsichtsbehörden erstatten und hatten die Pflicht zu „guter Aufsicht“ über die Apotheker²²⁾ 23).

Der Beruf des Gastwirthes brachte es mit sich, daß ihm wohl die meisten Verpflichtungen auferlegt wurden. Denn niemand war so sehr berufen die Fremden zu kontrollieren als dieser. Er sollte deshalb alle von ihm beherbergten Fremden und verdächtigen Personen nicht dulden, sondern anzeigen, Steckbriefe lesen und be-

¹⁵⁾ Melcher, a. a. O., S. 54.

¹⁶⁾ a. a. O., S. 15.

¹⁷⁾ Melcher, a. a. O., S. 55.

¹⁸⁾ Wolzendorff, Verwaltungsarchiv XV, S. 549 ff.

¹⁹⁾ ebenda.

²⁰⁾ Wolzendorff, Verw. Arch. XV, S. 549 ff.

²¹⁾ ebenda.

²²⁾ Wolzendorff, Verw. Arch. Bd. XV, S. 552.

²³⁾ Foerstemann, a. a. O., S. 119.

folgen, den Gewerbeschein der Hausierer prüfen, die Amtsblätter halten, die Tätigkeit der Gendarmerie durch Mitteilungen unterstützen usw.²⁴⁾

§ 6.

Um die guten Sitten zu fördern und zu mehren, wurde der städtische Bürger verpflichtet, „sein Haus abends zu schließen“, nicht zu dulden, daß „die Bürgerstöchter müßig“ sind, und „liederliche Weibspersonen anzuzeigen“. ²⁵⁾

Den Gastwirten war verboten, den Studenten mehr als 5 Thaler zu kreditieren, ein Verbot, gegen das sich Justi wandte.²⁶⁾ Hierzu gehören auch die Maßregeln gegen Unizucht und Trunksucht. Das preußische Edikt vom 31. März 1718 wandte sich gegen „das Vollsaufen, und daß Trunkenheit in den Verbrechen nicht entschuldigen, sondern die Strafe mehren soll“. Mit Recht schreibt Wolzendorff²⁷⁾ hierzu: „Die damalige Zeit hat Grundsätze aufgestellt, um deren Rücksichtslosigkeit man sie vielleicht beneiden könnte“.

Damit die Untertanen „zu zeitlicher und ewiger Wohlfahrt gefördert werden mögen,“ erging De dato Dienstags nach Trium Regum 1603 ein „Mandat an alle Pfarren ‚bey Verlust ihres Amtes auf den Konkubinat acht zu haben‘ und wie solchen zu steuern“²⁸⁾.

Der Dienste der Kirche hat sich der Staat ganz besonders versichert, denn er erkannte bald den mächtigen Einfluß, den sie besaß. Wenn er aber auch bald als „Büttel“ der Kirche bei Verfolgung von Religionsvergehen erscheint, so hat die Autorität der Kirche, wie wir gesehen haben, die Priester nicht im geringsten vor polizeilicher Beschränkung ihrer Amtsausübung bewahrt. Die Religion war eben für den Polizeistaat nur ein Mittel — und zwar wie Moser sagt — das „souverainste“ Mittel, um im Volk den Geist bereitwilliger Unterordnung zu erzeugen und zu erhalten;²⁹⁾ deshalb muß der Regent darauf bedacht sein, daß ein jeder Bürger Religion habe.³⁰⁾

§ 7.

Infolge der Fülle der Vorschriften litt die Möglichkeit ihrer Überwachung, überdiens sollte der Bürger in Ruhe sein Leben genießen im Vertrauen auf die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit des vom Staat vorgeschriebenen Rechtszustandes. Zur Erreichung des ersten Zieles bediente man sich der sog. Gesinnungspolizei, für das zweite sorgte wiederum eine Fülle von Verordnungen.

Um die freie Meinungsäußerung und somit Angriffe gegen die bestehende Staatsordnung nach Möglichkeit einzuschränken, bestimmte der Polizeilehrer König Friedrich Wilhelms I. „unzeitiges Urteilen

²⁴⁾ Wolzendorff, Polizeigedanke, S. 37.

²⁵⁾ ebenda.

²⁶⁾ a. a. O., Bd. II, S. 76.

²⁷⁾ Polizeigedanke, S. 38.

²⁸⁾ Wolzendorff, Verw. Arch. XV, S. 552.

²⁹⁾ Wolzendorff, Polizeigedanke, S. 38.

³⁰⁾ Justi, Bd. II, S. 57 ff.

reden“ als Tatbestände des mit schärfsten Strafen zu verfolgenden in Staatssachen“ und „widerspenstige und ungeziemende Gegen- Ungehorsams.“³¹⁾ Ernst August von Sachsen-Weimar verbot „das vielfältige Raisonieren der Untertanen bey halbjähriger Zuchthaus- strafe“ (Verordnung von 1736). Weiterhin verbot König Friedrich Wilhelm I. Moser, „Das Recht, den N. N. zu verteidigen“.

Justi³²⁾ erwähnt folgenden Fall: „Im Jahre 1752 erschien eine Schrift von der Wahl eines Römischen Königs, dessen Verfasser mit der stärksten Neigung für das Haus Habsburg erfüllet war und mit allen nur möglichen Gründen zu erweisen suchte, daß es vor Teutschland vorteilhaft sey, in der Wahl eines Römischen Königs auf den Durchlauchtigsten Ertzherzog Joseph vorzüglich Betracht zu nehmen. Diese Schrift wurde in Wien konfissiert . . . , weil in zwey Zeilen ausgeführt wurde, daß auch ein Protestant zum Römischen Kayser ausgewählt werden könnte“.

Dieses Buch war ebenso staatsgefährlich wie die Zeitungsblätter und Bücher, die in die Staatsgeschäfte einschlugen. Denn diese waren außer den ordentlichen, noch einer staatlichen Zensur unterworfen.³³⁾

Eng verwandt mit dieser sogenannten Gesinnungspolizei war das Denunziantentum.

Da man sich im Polizeistaate nicht allein damit begnügte, das äußere Tun des Bürgers zu kontrollieren, sondern auch streng darauf achtete, daß sein Inneres sich der Autorität des Polizeistaates unterwarf, so war eine Folge dieser sich damit befassenden Gesinnungspolizei das Denunziantentum, das mit der Gesinnungsschnüffelei Hand in Hand ging.

„Das Spitzeltum entstand,“ wie Melcher³⁴⁾ ausführt, „in allen seinen Schattierungen, vom Gewerbetreibenden, der seinen Kollegen anzeigte, bis zu dem schon im Altertume in Reinkultur gezogenen „agent provocateur“. Ja, man ging noch weiter! Man hatte Spitzel, die selbst nicht ahnten, was sie waren, wozu man sie mißbrauchte. Um das Werk vollständig zu machen, bestellte man das Opfer selbst zu seinem Verräter mit Hilfe der polizeilichen Geheimschrift. In ihr hatten die Zwischenräume zwischen den Zahlen und Buchstaben, der gerade, der gewellte Strich, die Arten der Blumen und sonstigen Verzierungen ihre geheime Bedeutung. Diese Geheimzeichen verwandte man auf den Polizeiausweisen der Reisenden, die, während auf ihnen nichts als die üblichen Angaben über Name, Alter, Beruf usw. zu lesen stand, für den Eingeweihten einen ausführlichen Steckbrief des Inhabers enthielten.

§ 8.

Zweifellos hat der „Polizeistaat“ auch gute Seiten gehabt, aber die Bevormundung seitens der Polizei und die Rechtlosigkeit des

³¹⁾ Wolzendorff, Polizeigedanke, S. 41.

³²⁾ a. a. O., Bd. II, S. 59 § 73.

³³⁾ Wolzendorff, Polizeigedanke, S. 39.

³⁴⁾ a. a. O., S. 57.

einzelnen Individuums waren nicht dazu angetan, diesem System Freunde zu erhalten. Der anfangs so ideal gedachte Zweck, das Volkswohl zu fördern, erreichte sein Ziel nur zum geringen Teil. Der Staatsbürger galt nur als Mittel zur Ausführung der dem Staatsoberhaupt gut dünkenden Pläne. Deshalb konnte das Ergebnis nicht die angestrebte „Glückseligkeit Aller“, sondern nur ein unumschränkter Absolutismus sein.

In dieser Zeit bestand die Hauptaufgabe der Polizei darin, „die Wohlfahrt“ zu fördern. Daher rührt auch ihr Name „Wohlfahrtspolizei“. Unter ihr würden wir zu verstehen haben

„diejenige Tätigkeit der Polizei, welche auf eine Verbesserung des augenblicklichen Zustandes bedacht ist, und damit ihr Augenmerk nicht so sehr auf Schutz, als auf Förderung der Untertanen richtet“.

§ 9.

a) Um die Mitte des 18. Jahrhunderts etwa wurden die ersten Bücher über Polizeiwissenschaft verfaßt. Die Mehrzahl der Theoretiker trennen die Justiz, die geistlichen, auswärtigen und Militärangelegenheiten, sowie das Kameralwesen von dem Begriffe „Polizei“ ab. Diese Einteilung scheint zuerst Dithmar ³⁵⁾ getroffen zu haben. Nach ihm besteht die Polizei ³⁶⁾ „in guter Ordnung und Verfassung der Personen und Sachen eines Staates; die Polizeiwissenschaft aber lehret, wie das innerliche und äußerliche Wesen eines Staates in guter Verfassung zu erhalten sei: das innerliche Wesen des Staates begreift in sich aber die Menge der Bewohner, derselben christliches und tugendhaftes Leben und Wandel, Gesundheit, Politesse, Nahrung und Reichtum; das äußerliche aber besteht in guter Ordnung der Personen und Sachen, wie auch Zierlichkeit des Landes.“ ³⁷⁾

b) Von bedeutenden Theoretikern jener Zeit ist vor allem Johann Heinrich v. Justi zu nennen.

Er schrieb ein Werk über Kameral- und Polizeiwissenschaft. Er betitelte es „Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft“ (1760).

In dem ersten des vier Teile enthaltenden Werkes gibt Justi die Bedingungen für die „Glückseligkeit des Staates“. Als erstes bedarf es eines guten Bodens, dessen Früchte der Bevölkerung zur Nahrung dienen sollten. Mit dem Überschuß an Bodenerzeugnissen aber sollte Handel betrieben werden, um so den Reichtum des Landes zu mehren. Um als Staat Geltung zu haben, bedarf es einer möglichst großen Bevölkerung.

In dem zweiten Teile legt er dar, daß die Glückseligkeit eines Volkes in einem möglichst „großen Zusammenfluß von beweglichen

³⁵⁾ Einleitung in die ökonomischen, Polizei- und Kameralwissenschaften, 1. Aufl. 1731.

³⁶⁾ Dithmar, a. a. O., Abs. 4, § 4.

³⁷⁾ Schilling, Im Verw. Arch., Bd. II, S. 478.

Gütern“ zu sehen ist. Der Staat habe dafür zu sorgen, daß in der Beschickung mit Lebensmitteln keine Unterbrechung eintrete zum Schaden der Bewohner.

Der dritte Teil handelt von dem „sittlichen Zustande“ der Bevölkerung, den Anstalten wider Feuersgefahr, Versorgung der Armen und anderen.

Der vierte Teil endlich handelt von der „Ausübung und Verwaltung einer guten Polizei“.

„Die Polizei“, so sagt Justi, „ist eine Wissenschaft, die innerlichen Verfassungen des Staates solcher Gestalt einzurichten, daß die Wohlfahrt der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten beständig in einer guten Verbindung und Zusammenhange sich befindet. Diese Erklärung erschöpft nicht nur alles, was zur Polizei gerechnet werden kann; denn die Vermehrung des Vermögens des Staates oder die Kultur der Länder und die Aufnahme des Nahrungsstandes, desgleichen alle gute Zucht und Ordnung, als welches die hauptsächlichsten Gegenstände der Polizei sind, haben zum ersten Augenmerke die Wohlfahrt aller besonderen Familien mit dem allgemeinen Besten zu verbinden; sondern die Polizei erlangt auch durch diese Erklärung genugsam wesentliche Kennzeichen, wodurch sie von der Staatskunst, der Finanzwissenschaft und anderen Regierungswissenschaften unterschieden werden kann.“

c) Ein weiterer bedeutender Polizeischriftsteller jener Zeit ist Sonnenfels. Er schrieb ein Werk „Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz“, Wien 1765. Die Polizeiwissenschaft enthält nach ihm „die Grundsätze, die innere Sicherheit des Staates zu gründen und zu handhaben“. Der Begriff „Sicherheit“ wird dabei von ihm so weit gefaßt, daß er auch Anstalten, die die Gemächlichkeit fördern und dem Bürger das Leben angenehm machen sollen, darunter versteht. Damit nicht genug, behandelt er auch straf- und bürgerliches Recht in seinem Werke.

Den Regierungen empfiehlt er, die Aufgabe der Polizei zu beschränken und nur auszudehnen auf „Erhaltung der öffentlichen Ruhe, guter Ordnung und Zucht, Aufsicht über Märkte, Maß und Gewicht, auf Reinlichkeit der Städte, Anstalten wider die verschiedenen Gattungen von Gefahren und Unglücksfällen und hauptsächlich auf dasjenige, was augenblickliche Vorkehrungen erfordert.“³⁸⁾

§ 10.

In Dithmar, Justi und Sonnenfels lernten wir Schriftsteller kennen, die — als Anhänger des Polizeistaates — in der „Glückseligkeit Aller“ den Zweck des Staates erblickten. Aus diesem Gesichtspunkte heraus definierten sie den Begriff „Polizei“. Der heutigen Auffassung näher kommt der Göttinger Staatsrechtslehrer Pütter. In seinen 1770 erschienenen „Institutionis iuris publici Germanici“ definiert er in lib. VII cap. III § 331 ff. die Polizei folgendermaßen:

³⁸⁾ Vgl. auch Schultze-Gavernitz, Bd. II, S. 301/302.

„Ea supremae potestatis pars, quae exercetur cura avertendi mala futura in statu rei publicae interno in commune metuenda.“

Hauptaufgabe der Polizei ist also die „cura avertendi mala futura“, die Abwehr von Gefahren. Dieser wird als nicht zur Aufgabe der Polizei gehörend gegenübergestellt der „Wohlfahrtszweck“ mit den Worten: „Promovendae salutis cura proprie non est politiae“.

Mit dieser Definition hat Pütter mit der bis dahin vertretenen Anschauung, wonach Aufgabe der Polizei „die Förderung und Pflege des Volkswohles“ wäre, gebrochen.

III. TEIL.

§ 11.

Die von Pütter aufgestellte Lehre fand in Preußen Aufnahme in das allgemeine Landrecht vom Jahre 1794. Der Volkswohlfahrt wird die Gefahrabwehr gegenübergestellt. Von letzterer handelt der bekannte § 10 A.L.R. Teil II, Titel 17:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“

§ 12.

Doch an dem in § 10 II 17 festgelegten Begriffe des Wesens der Polizei scheint in späterer Zeit Bedenken aufgetaucht zu sein. So hat schon Suarez betont, daß Zweck des Staates neben der Sicherheit auch die Wohlfahrt, Erhaltung und Förderung des gemeinen Wohls in sich begreife und daß dementsprechend die Privatglückseligkeit der Bürger nicht außerhalb der vom Staate ins Auge zu fassenden Ziele liege.³⁹⁾

Auch der Geheime Kriegsrat Friese, der die Texte der Verordnung „wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden“ und auch der dazu gehörenden Geschäftsinstruktion für die Regierungen, beide vom 26. Dezember 1808, verfaßt hat⁴⁰⁾, vertritt die Auffassung, daß § 10, II, 17 „eine allgemeine Umgrenzung des Polizeibegriffs oder doch der Polizeigewalt überhaupt zu geben bestimmt sei“. ⁴¹⁾ Es würde deshalb eine jede Anordnung, der die Fürsorge für das öffentliche Interesse zugrunde liegt, eine polizeiliche Maßregel nennen, gleichviel, ob sie eine negative oder positive Tendenz hat, ob sie bloß Erhaltung und Abwendung oder auch Förderung und Vermehrung bezweckt. ⁴²⁾

Aus dieser Anschauung heraus sind nun einige Verordnungen erlassen worden, die zu einer mißverständlichen Auslegung von § 10 II 17 führen mußten.

³⁹⁾ Rosin, Verw. Arch. III, S. 261.

⁴⁰⁾ Loening, Verw. Arch. Bd. II, S. 455.

⁴¹⁾ Rosin, Verw. Arch. Bd. III, S. 324.

⁴²⁾ Rosin, Verw. Arch. Bd. III, S. 328.

So heißt es in § 3 der Verordnung vom 26. Dezember 1808, daß es den Regierungen in ihrer Eigenschaft als Landespolizeibehörde obliegt.

„die Fürsorge wegen des Gemeinwohls Unserer getreuen Untertanen, sowohl in negativer als in positiver Hinsicht. Sie sind daher so berechtigt als verpflichtet, nicht allein allem vorzubeugen und solches zu entfernen, was dem Staate und seinen Bürgern Gefahr oder Nachteil bringen kann, mithin die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern auch dafür zu sorgen, daß das allgemeine Wohl gefördert und erhöht werden, und jeder Staatsbürger Gelegenheit habe, seine Fähigkeiten und Kräfte in moralischer sowohl als physischer Hinsicht auszubilden und innerhalb der gesetzlichen Grenzen auf die ihm zuträglichste Weise anzuwenden“.⁴³⁾

Fast derselbe Gedanke findet sich in § 50 der Regierungsinstruktion vom 26. Dezember 1808, wo es heißt: „Die Wirksamkeit der Regierung bei Ausübung der Polizeigewalt muß sich nicht bloß auf die Abwendung von Gefahren und Nachteilen und Erhaltung dessen, was schon da ist, sondern auch auf die Mehrung und Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt erstrecken“.

In § 13 der „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ vom 30. April 1815 heißt es: „Die Regierung verwaltet . . .

2) Die Landespolizei als: die Polizei der allgemeinen Sicherheit, der Lebensmittel und anderer Gegenstände, das Armenwesen, die Vorsorge zur Abwendung allgemeiner Beschädigungen, die Besserungshäuser, die milden Stiftungen und ähnliche öffentliche Anstalten; die Aufsicht über Kommunen und Korporationen, die keinen gewerblichen Zweck haben.“

Weiter begegnen uns ähnliche Gedanken in der Instruktion zur Geschäftsordnung der Regierungen in den Königlich Preussischen Staaten vom 23. Oktober 1817. Nach Abschnitt I § 2 Ziff. 4 gehören zur landwirtschaftlichen Polizei alle Landeskulturangelegenheiten . . . Landesmeliorationen . . .

Foerstemann⁴⁴⁾ hat mit Rücksicht auf § 3 der Verordnung vom 26. 12. 1808 die Schlußfolgerung gezogen, daß „die im Allgemeinen Landrecht auseinander gerissenen beiden großen Richtungen der polizeilichen Tätigkeit, die für Erhaltung der Sicherheit und die für Förderung des Gemeinwohls . . . wieder verbunden erscheinen“. Denselben Standpunkt bezüglich der Verordnung von 1808 vertritt Drews⁴⁵⁾ mit den Worten, „die Abkehr von dem landrechtlichen Standpunkte, daß die Polizei nicht bloß negativ Gefahren abzuwehren, sondern positiv Wohlfahrt zu fördern habe und zu diesem Zwecke auch zwangsverbindliche Anordnungen erlassen könne, konnte kaum klarer ausgedrückt werden“.

⁴³⁾ Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 128, Drews, a. a. O. S. 3.

⁴⁴⁾ a. a. O., S. 14 ff.

⁴⁵⁾ a. a. O., S. 4.

Ähnliche Einwendungen erhebt Wolzendorff⁴⁶⁾. Er sagt: „... daß die Verordnung von 1808 tatsächlich die völlige Beseitigung des im A.L.R. zum Rechtssatze erhobenen eingeschränkten Polizeigedankens beabsichtigte ... kann nicht bezweifelt werden“. Und weiter sagt er:⁴⁷⁾ „Die Verordnungen vom Jahre 1815 und 1817 liegen auf dem Gebiete der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei“. Beachtenswert sind ferner die Ausführungen bei Rosin.⁴⁸⁾ „Schon die Fassung dieser Stellen (gemeint ist die Verordnung von 1808) läßt deutlich erkennen, daß man bei ihr gerade auf die Hineinbeziehung der Wohlfahrtspolizei, bei deren Definition man sich zum Teil an § 3 II 13 A.L.R. anlehnte, in den allgemeinen Polizeibegriff entscheidenden Wert legte. Und in der Tat ergeben die neuerdings mehrfach herangezogenen Materialien der Verordnung von 1808 (Akten betreffend die Ressortveränderungen in Westpreußen und die nachher beschlossene Ausarbeitung eines gründlichen Ressortreglements für alle Provinzen), daß der Gesetzgeber in voller Absicht darauf ausging, die Möglichkeit einer Bestimmung des Polizeibegriffs nach dem beschränkten, nur die Sicherheit umfassenden Inhalt von § 10 II 17 energisch auszuschließen. So kann denn kein Zweifel bestehen (entgegen O.V.G. IX. 372), daß das Polizeiverordnungsrecht nach der Verordnung von 1808 und den auf sie gegründeten Instruktionen nicht auf sicherheitspolizeiliche Materien sich beschränkt, sondern auch wohlfahrtspolizeiliche Gegenstände zu regeln instande ist.“⁴⁹⁾

Auch die höchsten deutschen und preußischen Gerichte haben zu der Frage Stellung nehmen müssen. Sehr bekannt und grundlegend für später geworden ist die Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichts in Bd. 9 S. 353 ff. Das O.V.G. hatte eine Polizeiverordnung, die das Bebauen des in Nähe des Kreuzbergdenkmals bei Berlin gelegenen Geländes mit Rücksicht auf die Aussicht auf dasselbe verbieten wollte, für ungültig erklärt, mit der Begründung: § 10 II 17 diene der Gefahrabwehr⁵⁰⁾, hier liege aber ein Fall von Wohlfahrtspflege vor. Dem Einwand des Klägers, daß ja gemäß der Verordnung vom 26. Dezember 1808 zur Aufgabe der Polizei insbesondere der Landespolizei die Fürsorge für die öffentliche Wohlfahrt, die möglichste Förderung und Erhöhung des Gemeinwohls gehöre, begegnet es damit, daß es sagt:⁵¹⁾ „Wenn der § 3 der Verordnung vom 26. 12. 1808, welcher den Regierungen im engsten Anschlusse an § 10 II 17 und an § 3 II 13 A.L.R. die Fürsorge für das Gemeinwohl der Untertanen ganz allgemein anvertraut, die Regierungen hierbei freilich als „Landespolizeibehörde“

⁴⁶⁾ Polizeigedanke, S. 92.

⁴⁷⁾ ebenda, S. 107.

⁴⁸⁾ Polizeiverordnungsrecht, S. 128 ff.

⁴⁹⁾ Vgl. auch Melcher, a. a. O., S. 65/66.

⁵⁰⁾ siehe auch v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung, Leipzig 1884, S. 454.

Arndt, a. a. O., S. 850.

⁵¹⁾ O.V.G., Bd. IX, S. 353 ff.

bezeichnet, versteht er aber darunter nicht die demnächst mit dem Verordnungsrechte ausgestattete Polizeibehörde im heutigen Sinne des Wortes.“ „Und“, so fährt es fort, „wenn am Schlusse den Regierungen — der Landespolizeibehörde — die Aufsicht über die Volksbildung, den öffentlichen Unterricht und Kultus übertragen wird, so kann nicht daran gedacht werden, die geistlichen und Schulangelegenheiten als einen Zweig der Landespolizei in dem gegenwärtigen Sinne des Wortes aufzufassen; die Verordnung von 1808 verbindet also mit dem Worte „Landespolizeibehörde“ einen anderen Begriff.“

Nach Drews⁵²⁾ Ansicht unterliegt diese Beweisführung großen Bedenken. „Wenn“ — so sagt er — „das Gesetz von 1808 einen anderen Polizeibegriff aufstellt als das A.L.R., so sei es klar, daß dadurch die Begriffsbestimmung des A.L.R. abgeändert sei. Und wenn anders die heutige Rechtsüberzeugung den Polizeibegriff anders auffaßt als die Verordnung von 1808, so sei das kein Beweis dafür, daß die Norm dieser Verordnung dem A.L.R. gegenüber bedeutungslos gewesen ist und dessen Vorschriften unverändert bestehen läßt. Nur wenn man von dem Grundsatz ausgeht, daß alles Recht nichts Totes, an den Buchstaben des Gesetzes Gebundenes, sondern etwas stets Lebendiges, in der Entwicklung Begriffenes ist, nur dann ist der Schluß gerechtfertigt, daß jetzt für den Begriff der Polizei nicht die gesetzliche Form von 1808, sondern der gegenwärtige Sinn maßgebend ist.“

Ich kann mich trotzdem nicht den Ansichten anschließen, die gegen das genannte Urteil des O.V.G. ankämpfen. Wenn besonders Drews — offenbar vermittelt — meint, daß die durch die Kreuzberg-Entscheidung begründete Rechtsprechung des O.V.G. die für die Praxis der Verwaltung zur Zeit unbedingt maßgebende Richtschnur geworden sei, so kann dieser Grund für die Auslegung nicht in Betracht kommen. Denn es handelt sich ja gerade darum, gegen die Rechtsprechung des O.V.G. anzukämpfen, eine andere Rechtsprechung herbeizuführen oder aber die Entscheidung zu unterstützen.

Im übrigen möchte ich dem O.V.G. beipflichten. Das O.V.G. sagt m. E. mit Recht, daß die Landespolizeibehörde nicht nur polizeiliche Befugnisse im heutigen Sinne hatte, sondern zugleich auch eine zur Wohlfahrtspflege bestimmte Verwaltungsbehörde gewesen sei, denn sonst würde ein umfassender Teil der Gesamtfunktionen der Regierung, die sich eben nur unter dem Begriff „Landespolizeibehörde“ bringen ließ, als vollständig übergangen angesehen werden müssen.

Die Einteilung in Landespolizeibehörde, Landeshoheitsbehörde und Finanzbehörde — dies waren die neuen Bezeichnungen für die Kriegs- und Domänenkammer — hatte m. E. nur den Zweck verfolgt, den Tätigkeitskreis der einzelnen Ressorts festzulegen. Daß

⁵²⁾ a. a. O., S. 5.

sich unter dem Namen „Landespolizeibehörde“ nicht nur polizeiliche, sondern auch andere Befugnisse befanden, war naturgemäß geeignet zur Annahme zu führen, es handle sich um Polizei im Sinne von 10 II 17, die nun auch „wohlfahrtsfördernd“ geworden war. Ein Beweis dafür, daß der Begriff „Landespolizeibehörde“ viel weiter ausgelegt werden mußte, bildet ja der Umstand, daß man der „Landespolizeibehörde“ die Aufsicht über die geistigen und Schulangelegenheiten anvertraute, was bei engerer Auslegung des Begriffes sehr verwunderlich gewesen wäre.

M. E. kann deshalb in dieser Verordnung nichts gefunden werden, was auf „wohlfahrtsfördernde“ Aufgaben der Polizei schließen ließe. Der Begriff „Landespolizeibehörde“ ist also hier weit auszulegen.

Ähnlicher Ansicht ist Schilling,⁵³⁾ der auch zu dem Ergebnisse kommt, „daß in der Verordnung vom 26. 12. 1808 nur der weitere, mit innerer Verwaltung identische Begriff wiedergegeben ist.“

§ 13.

Bei Betrachtung des § 10 II 17 — „die nötigen Anstalten für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung sowie zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei“ — ergibt sich, daß der Polizei in gedrängter Form ihre Aufgabe zugeteilt ist, zu dessen Erfüllung ihr Generaldelegation erteilt ist.

„Öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung“ sind keine koordinierten Teile eines höheren Begriffes; es sind vielmehr zu scheiden „öffentliche Ruhe und Sicherheit“ einerseits von der „öffentlichen Ordnung“ andererseits. Foerstemann⁵⁴⁾ begründet diese Teilung damit, „daß sich rein äußerlich wohl die Beziehungen Sicherheits- und Ordnungspolizei finden, nicht aber Ruhepolizei. Überdies ergibt sich das alles aus dem Inhalt jener Begriffe. Denn die öffentliche Ordnung stellt dar den Gang des Triebwerkes der publizistischen Institutionen. Die öffentliche Sicherheit zeigt die Abwesenheit erheblicher Gefahren für das Staatsganze. Die öffentliche Ruhe ist eine Voraussetzung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, nämlich die Abwesenheit einer auf gewaltsame Störung resp. Gefährdung derselben gerichteten Gesinnung in der Masse der Regierten. Deshalb kommt dem Ausdruck „öffentliche Ruhe“ neben den anderen selbständige Bedeutung nicht zu“.

Schilling⁵⁵⁾, der dieselbe Ansicht vertritt, führt zum Beweise hierfür u. a. den § 5 der Instruktion für Berlin von 1787 an wo von öffentlicher Sicherheit und Herstellung der Ruhe die Rede ist.

Diesen Ausführungen wird im allgemeinen beizupflichten sein.

Nicht derselben Meinung bin ich mit Illing-Kautz⁵⁶⁾. Er behauptet, Ruhe, Sicherheit und Ordnung seien nicht drei koordinierte

⁵³⁾ a. a. O., S. 480 ff.

⁵⁴⁾ a. a. O., S. 6.

⁵⁵⁾ Verw. Arch. Bd. II, S. 515, siehe auch Drews, a. a. O., S. 10.

Teile eines höheren Gesamtbegriffes, sondern die öffentliche Ruhe sei Voraussetzung für Sicherheit und Ordnung im Staate. Dies ist m. E. nicht richtig. Wenn auch dem Begriff „Ruhe“ keine selbständige Bedeutung zukommt, und in ihm lediglich ein den Forderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsprechender Zustand zu verstehen ist, so ist es doch falsch, in der „Ruhe“ eine Voraussetzung für „Sicherheit und Ordnung“ sehen zu wollen. Denn die „Ruhe“ müßte dann das Ergebnis der Sicherheit und Ordnung sein, die wiederum in bestimmten Normen abgegrenzt sein müßten. Aus der primären Sicherheit und Ordnung würde sich dann erst die „Ruhe“ ergeben. Dieser Schluß ist falsch, denn Sicherheit, Ruhe und Ordnung sind Begriffe, die einander bedingen.

Nunmehr werden die einzelnen in § 10 II 17 enthaltenen Begriffe zu prüfen sein und zwar zunächst der Begriff „öffentlich“.

a) Ein festbestimmter Begriff „öffentlich“ findet sich nicht in der Gesetzgebung. Im Gerichtsverfassungsgesetz kommt der Ausdruck „Ausschluß der Öffentlichkeit“ vor und besagt, daß die davon betroffenen Personen die Gerichtsstätte nur dann erst wieder betreten dürfen, wenn die Öffentlichkeit wieder hergestellt ist. Wir können also im Anschluß daran sagen, daß ein Ereignis sich dann öffentlich abspielt, wenn ein jeder zu dem Orte frei und ungehindert Zutritt hat.

Das O.V.G.⁵⁷⁾ sagt: „Ein Ort wird öffentlich genannt, weil er dem Gebrauch Aller, dem freien Zutritt von Jedermann offensteht, der ihn seiner Bestimmung nach unter Beobachtung der durch Recht und Sitte gegebenen Grenzen besuchen darf.“

Und weiter sagt es:⁵⁸⁾ „Für Einschreiten der Polizei wegen Konkubinats genügt nicht, daß unverheiratete Leute verschiedenen Geschlechts zusammenleben; ist dies nicht der Fall, tritt also das Konkubinat nicht nach außen in Erscheinung, so hat die Polizei keine Befugnis, dagegen einzuschreiten“.

Demnach würden wir also unter „öffentlich“ zu verstehen haben den uneingeschränkten Zutritt des einzelnen Menschen bei einem bestimmten Vorgange.

b) Wenn der Polizei die Aufrechterhaltung der „öffentlichen Ruhe“ zur Pflicht gemacht wird, so hat dies nach herrschender Ansicht keine selbständige Bedeutung. „Ruhe bedeutet hier nicht etwa Fernhaltung störender Geräusche, welche vielmehr nur im Rahmen der Abwendung erheblicher Gefahren einen Gegenstand polizeilicher Amtsgewalt bildet, sondern nur einen Zustand, welcher eine bestimmte Seite der öffentlichen Sicherheit zum Ausdruck bringt.“⁵⁹⁾

⁵⁶⁾ a. a. O., S. 755.

⁵⁷⁾ Bd. XII, S. 413, Abs. 5.

⁵⁸⁾ Urteil vom 28. Oktober 1926 in: J. W. 1927, II.

⁵⁹⁾ Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 319, Drews, S. 11.

c) „Unter „öffentlicher Sicherheit“ versteht Foerstemann ⁶⁰⁾ „die Abwesenheit erheblicher Gefahren für das Staatsganze“.

Was ist nun unter „Staatsganze“ zu verstehen? ⁶¹⁾

Es fallen darunter sowohl der Schutz des guten Zustandes, also Bestandes des Staates, seiner Einrichtungen und seiner einzelnen Mitglieder. Die Gefahren nun können solche sein, die von dem bösen Willen der Menschen ausgehen oder aber es können solche sein, die ohne den bösen Willen einzelner Menschen eintreten. Aber wiederum nicht alle Handlungen, die von dem Willen einzelner Menschen hervorgerufen werden, rechtfertigen ein Einschreiten der Polizei.

So meint Drews ⁶²⁾, „zu den die öffentliche Sicherheit gefährdenden Handlungen gehört an sich jeder Bruch einer Norm des positiven öffentlichen Rechts, mag sie strafrechtlicher oder anderer öffentlich-rechtlicher oder bürgerlich-rechtlicher Natur sein. Denn jeder Bruch einer Rechtsnorm ist eine Negation des Staatswillens. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Polizei zur Abwehr von Gefahren und Rechtsbrüchen erfährt jedoch dadurch erhebliche Einschränkungen, daß nach der bestehenden Staats- und Verwaltungsorganisation für weite Gebiete, insbesondere für das bürgerliche Recht der Schutz gegen Vertragsbruch regelmäßig anderen Behörden als der Polizei übertragen ist.“

Retzlaff ⁶³⁾ versteht unter „öffentlicher Sicherheit“ „den Schutz gegenüber Gefährdung des Lebens, der Ehre, der Freiheit des Vermögens und jeden anderen Rechtsgutes“. Vgl. auch O.V.G. in E. XV 427.

Unter „öffentlicher Sicherheit“ wird man demnach verstehen können

„das Nichtvorhandensein aller solcher Ereignisse, die geeignet sind, in irgend einer Art auf das Staatsganze schädlich einzuwirken“.

d) Die „öffentliche Ordnung“ unterscheidet sich — nach Genzmer ⁶⁴⁾ — von der „öffentlichen Sicherheit“ durch die größere oder geringere Erheblichkeit ihrer Gegenstände für das Gemeinwohl und für die Gesellschaft.

Welche Gegenstände nun zur „öffentlichen Ordnung“ und welche zur „öffentlichen Sicherheit“ gehören, darüber fehlt im allgemeinen Landrecht jegliche Bestimmung. Es wird dies auf den besonderen Fall ankommen.

Schilling ⁶⁵⁾ meint, „die öffentliche Ordnung würde den Zustand bezeichnen, in welchem die übrigen von der Rechtsordnung unberührt gelassenen Faktoren des öffentlichen Lebens frei von jeder

⁶⁰⁾ Foerstemann, a. a. O., S. 6.

⁶¹⁾ O.V.G. im Preuß. Verw.-Bl., Bd. IX, S. 11.

⁶²⁾ Drews, a. a. O., S. 11.

⁶³⁾ a. a. O., S. 89.

⁶⁴⁾ a. a. O., S. 4, Anm. 3.

⁶⁵⁾ a. a. O., S. 516.

Störung sind. Danach würde aber zur Sicherheitspolizei nur die Abwehr der schweren und gröberen Angriffe zu rechnen sein. Die Abwehr der minder erheblichen Gefahren und Störungen (Jagdkonventionen, Steuerhinterziehungen), welche Staat und Gesellschaft auch in ihrer Allgemeinheit berühren, wegen der geringen Tragweite ihrer Folgen, für die Allgemeinheit aber von untergeordneter Bedeutung sind, machen das Gebiet der Ordnungspolizei aus.“

Nach Drews ⁶⁶⁾ umfaßt der Schutz der „öffentlichen Ordnung“: „Den Schutz aller Normen über Handlungen, Unterlassungen und Zustände, deren Befolgung nach der herrschenden allgemeinen Auffassung zu den unerläßlichen Voraussetzungen eines gedeihlichen menschlichen und staatsbürgerlichen Zusammenlebens gehören. Was im bürgerlichen Rechtsleben die Begriffe „gute Sitten“, „Treu und Glauben“, „Verkehrssitte“ sagen, das bedeutet auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts der Begriff „öffentliche Ordnung“. Was zum Gebiete der „öffentlichen Ordnung“ gehört, läßt sich ein für allemal positiv nicht bestimmen; gerade hier handelt es sich im besonderen Maße um Werturteile, die je nach Zeit und Ort einem beständigen Wechsel unterliegen.“

Retzlaff ⁶⁷⁾ betont gleichfalls als zur „öffentlichen Ordnung“ gehörend die ungehinderte Entfaltung des öffentlichen Lebens, wozu die Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit und des öffentlichen Anstandes gehöre.

Zusammenfassend kann man wohl sagen: „Die ‚öffentliche Ordnung‘ ist bedingt durch Nichtvorhandensein von minderschweren Verstößen weniger gegen die Rechtsordnung als gegen Sitte und Herkommen“.

e) Unter „Publikum“ werden die nach Individualität und Zahl unbestimmten Mitglieder der bürgerlichen Gesellschaft verstanden. ⁶⁸⁾ Im Gegensatz zu „Publikum“, das von unbestimmten Einzelnen gebildet wird, sind die „einzelnen Mitglieder“ bestimmte Personen.

f) „Gefahren“ stehen im Gegensatz zu bloßen Nachteilen, Störungen oder Belästigungen. ⁶⁹⁾ Nach dem Sprachgebrauche des A.L.R. ist „Gefahr“ ein Zustand, in welchem der Eintritt eines Schadens befürchtet wird.

Auch hier ist es wieder schwer, eine restlos befriedigende Bestimmung der einzelnen Begriffe zu geben. Unerheblich ist es, ob die „Gefahr“ seitens eines Menschen, einer Sache oder infolge Naturgewalten droht. Letzteres bestreitet von Seydel ⁷⁰⁾. Gleicher Meinung mit Verfasser ist Rosin ⁷¹⁾.

⁶⁶⁾ a. a. O., S. 12.

⁶⁷⁾ a. a. O., S. 97; vgl. auch O.V.G. VII, S. 370; 33, S. 445.

⁶⁸⁾ Schilling, Verw.-Arch. II, S. 512/13;

Rosin, Verw.-Arch., Bd. III, S. 307;

Drews, a. a. O., S. 7; Retzlaff, a. a. O., S. 88; J. W. 1908, 576;

Hatscheck, a. a. O., S. 122.

⁶⁹⁾ O.V.G. VI, S. 352.

⁷⁰⁾ a. a. O., S. 290.

⁷¹⁾ Verw.-Arch., Bd. III, S. 307.

g) Die Gefahren müssen bevorstehen; hier genügt nicht die entfernte Möglichkeit einer Gefahr, andererseits braucht sie aber nicht eine „unmittelbare“ zu sein.

Nach Retzlaff⁷²⁾ „müssen die Verhältnisse eine solche Gestalt angenommen haben, daß bei verständigem Ermessen eine Abwehr des schädigenden Ereignisses geboten erscheint und sich nicht auf andere Weise beseitigen läßt“.

„Die nötigen Anstalten treffen“ heißt, Vorkehrungen und Anordnungen zu treffen; es soll damit gesagt sein, daß die Polizei überhaupt in Tätigkeit zu treten hat.

§ 14.

Ein weiteres wichtiges Gesetz, in dem sicherheitspolizeiliche Befugnisse erörtert werden, ist das preußische Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 (Ges. S. S. 265). Dieses hat vorwiegend die Festlegung des polizeilichen Ordnungsrechtes zum Gegenstande. Eine Erweiterung und Ergänzung in einigen Punkten hat dieses Gesetz durch das preußische Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juni 1883 (Ges. S. S. 195) gefunden. Gemäß § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes von 1850 gehören zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften:

- a) der Schutz der Personen und des Eigentums,
- b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern,
- c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln,
- d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Menschen,
- e) das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken,
- f) Sorge für Leben und Gesundheit,
- g) Fürsorge gegen Feuergefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt,
- h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.,
- i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß.

§ 15.

Es würde den Rahmen der Arbeit überschreiten, wenn alle preußischen Gesetze und Verordnungen, die sicherheitspolizeiliche Normen enthalten, aufgeführt werden würden. Die beiden grundlegenden und wichtigsten sind behandelt worden.

⁷²⁾ a. a. O., S. 97.

Einer Streitfrage sei hier gedacht, die sich im Anschluß an die Betrachtung des § 10 II 17 A.L.R. und des § 6 Ziff. i des Polizeiverwaltungsgesetzes ergeben hat. Man hat nämlich angenommen⁷³⁾, daß der § 6 Ziff. i den Ortspolizeibehörden eine unbeschränkte, über § 10 II 17 A.L.R. hinausgreifende Zuständigkeit gebe. Die herrschende Meinung,⁷⁴⁾ ganz besonders das O.V.G. und das Kammergericht, haben in zahlreichen Entscheidungen diese Ansicht für irrig erklärt. Das O.V.G. betont⁷⁵⁾, daß der Gesetzgeber vom Jahre 1850 keineswegs die Absicht gehabt habe, die Befugnis der Polizeibehörden über den bisherigen, in § 10 II 17 gegebenen Rahmen hinaus zu erweitern, oder gar auf das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege zu erstrecken. „Es ließe sich nämlich leicht dartun“, so sagt es, „daß die im § 6 unter den Buchstaben a—h aufgeführten Gegenstände sich im Rahmen von § 10 II 17 halten, und daß ferner nach der ganzen Fassung des § 6 wie nach der völlig klaren Entstehungsgeschichte der § 6 Ziff. i nur zur Ausfüllung etwaiger in dem vorausgehenden gebliebener Lücken dienen sollte.“

Man kommt also zu dem zu billigenden Ergebnisse, daß § 10 II 17 den Rahmen für das polizeiliche Verordnungsrecht bildet, und das Polizeiverwaltungsgesetz nur zur näheren Spezialisierung dient.

§ 16.

Eins der bedeutendsten Werke über die Polizei ist R. v. Mohl's „Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“. Mohl — ein Anhänger des Rechtsstaates — untersucht zunächst die Pflichten, die dieser seinen Mitgliedern gegenüber hat.⁷⁶⁾ Er kommt zu etwa folgendem Ergebnisse: „Der Rechtsstaat hat seinen Angehörigen zweierlei zu leisten. Einmal hat er dafür zu sorgen, daß sie in der Verfolgung vernünftiger und erlaubter Ausbildung und Anwendung ihrer Kräfte nicht durch ungerechten Willen anderer gestört werden. Zweitens muß der Staat durch Anwendung der ihm anvertrauten Gesamtgewalt die Unzulänglichkeit einzelner Kräfte zur Erlangung vernünftiger Lebenszwecke ergänzen und dadurch diese Zwecke fördern. Der Schutz gegen Unrecht wird nur gewährt durch verschiedene Einrichtungen der Rechtspflege oder Justiz.

Polizei nun ist bei ihm die Gesamtheit derjenigen staatlichen Anstalten und Handlungen, welche bezwecken, durch Verwendung der Staatsgewalt die äußeren, nicht in Rechtsverletzungen bestehenden Hindernisse zu entfernen, welche der allseitigen vernünftigen Entwicklung der Menschenkräfte im Wege stehen, und welche der Einzelne oder ein erlaubter Verein von Einzelnen nicht wegzuräumen imstande ist.“

⁷³⁾ Rosin, Verw.-Arch., Bd. III, S. 352 ff.

⁷⁴⁾ Bornhak, Loening, v. Stengel, Schultze, v. Arnstedt usw.

⁷⁵⁾ Bd. 9, 370; 39, 278; 46, 318; 44, 388; J. W. 1927, 308.

⁷⁶⁾ Mohl, a. a. O., Bd. I, S. 9.

„Zwang“, so fährt er fort,⁷⁷⁾ „darf nur in drei Fällen angewendet werden. Einmal, wenn die allgemeine Befolgung einer schon an sich vernünftigen Handlungsweise Bedingung ist für die Erreichung eines notwendigen staatlichen Zweckes. Zweitens ist ein Zwang gerechtfertigt, wenn eine Nichtbeachtung einer nützlichen Handlungsweise nicht bloß dem Unterlassenden selbst schaden, sondern auch noch Dritte in positive Gefahr einer Beschädigung wichtiger Rechte bringen könnte. Endlich, wenn die Weigerung einer Minderheit die Mehrheit an der Erreichung eines erlaubten Zweckes hindern würde. — Die Pflichten der Polizei gegenüber dem einzelnen Bürger teilt Mohl ein in Sorge für die physische und die geistige Persönlichkeit sowie ihr Verhältnis zur Güterwelt.

Unter der Überschrift „Sorge des Staates für die physische Persönlichkeit der Bürger“ behandelt er das Verhältnis der Bevölkerungszahl zum Wohle des Staates, Mittel zur Vermehrung der Bevölkerung, Maßregeln gegen Übervölkerungen usw. Ferner gibt er Fingerzeige zur Entfernung von Krankheitsursachen und Heilung ausgebrochener Krankheiten; schließlich schlägt er Maßregeln vor zur Bekämpfung der Einzelarmut und des Proletariats.

Die Förderung der geistigen Persönlichkeit sieht er in Förderung der religiösen Bildung, in Anstalten zur Fortbildung von Erwachsenen, Förderung der sittlichen Kleidung, Abwehr der Unzucht, der Trunkenheit, des Spiels.

In Bezug auf die Güterwelt ist es Pflicht der Polizei, das Vermögen der Bürger zu wahren, Eigentumserwerb und Schutz zu gewährleisten, Maßregeln gegen Feuer- und Wassergefahr zu ergreifen, Märkte und Messen festzusetzen.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß Mohl hier viel zu weit gegangen ist. Wäre das Werk Mohl's ein Jahrhundert früher erschienen, zu einer Zeit, wo die damalige Anschauung alle Pflichten der Polizei aufbürdete, könnte man Mohl verstehen. Im 19. und 20. Jahrhundert jedoch wird man einer so weiten Auslegung des Polizeibegriffs nicht gut folgen können, so beachtlich sonst die Ausführungen von Mohl's auch sind. Schultze-Gävernitz⁷⁸⁾ sagt deshalb nicht zu Unrecht, „Mohl tue einen Schritt zurück, indem er der Polizei wieder alle Staatstätigkeit für die Förderung des Gemeinwohls zuweist“.

Im dritten Bande seines Werkes macht uns v. Mohl mit einem neuen Begriff bekannt, der „Präventiv-Justiz“.

„Ein gesicherter Rechtszustand ist Bedingung nicht nur aller Gesittung, sondern selbst jedes äußerlich erträglichen Zustandes. Die Beschaffung dieser Rechtssicherheit ist aber zu einem bedeutenden Teile Sache des Staates. Um eine solche Rechtssicherung zu bewerkstelligen, ist aber doppeltes nötig.

⁷⁷⁾ a. a. O., S. 50.

⁷⁸⁾ a. a. O., S. 303.

Der Staat muß sich einmal bemühen, beabsichtigten Rechtsstörungen ganz zuvorkommen, zweitens, wenn ihm diese Absicht mißlingt, wenigstens für schleunige und vollständige Wiederherstellung des gestörten Rechts zu sorgen.“ Jene nennt nun Mohl „vorbeugende Rechtspflege“ — Präventivjustiz, diese, die „wiederherstellende Rechtspflege“.

Deshalb betrachtet er nun die Sicherheitspolizei als nicht mehr zum Gebiete der Polizei gehörend, sondern eben als einen Teil der Justiz, die sog. vorbeugende Justiz.

Mit dieser Theorie ist nun R. v. Mohl allein geblieben. Obwohl es an Stimmen, die seine Ansicht verwarfen, nicht fehlte, hat er seine schon 1834 aufgestellte Theorie auch noch in dem 1866 erschienenen Werke seines „System der Präventivjustiz“ aufrecht erhalten.

Nach Schultze-Gaevernitz ⁷⁹⁾ liegt in der Annahme einer Präventivjustiz ein Widerspruch. „Dieser Teil der Polizei“, so meint er, „zeigt in betreff des zu verteidigenden Gegenstandes mit der Justiz eine nahe Verwandtschaft. Während er es aber mit einer erst drohenden Gefahr zu tun hat, hat es die Justiz mit einer bereits geschehenen Rechtsverletzung zu tun. Sie setzt einen bestimmt festgestellten Tatbestand voraus, bloße Wahrscheinlichkeit geht sie nichts an; sie hat nie nach Zweckmäßigkeitsgründen, sondern nach feststehenden Rechtsnormen zu entscheiden. Gerade den entgegengesetzten Grundsätzen folgt die Polizei, indem sie Verbrechen hindert, die noch nicht geschehen sind, sondern erst zu geschehen drohen, indem sie die Rechtsfolgen eines bereits geschehenen Verbrechens zu beurteilen der Justiz überläßt, während sie selbst ein solches nur in seinen tatsächlich schädlichen Wirkungen gut zu machen sucht.“ Vgl. auch L. von Stein, 4. Teil, S. 25 ff.

Schultze-Gaevernitz ⁸⁰⁾ lehnt die ältere Einteilung in Sicherheit und Verwaltungspolizei ab mit dem Bemerkten, „Polizei sei die Sorge des Staates mittels Ausübung gebietender und zwingender Autorität. Aus diesem Grunde scheint nur die Sicherheitspolizei als selbständige Funktion, während die Verwaltungspolizei einen immanenten Teil jedes Verwaltungsrechts bildet und nur in Verbindung mit diesem wissenschaftlich dargestellt werden kann“.

Ähnlich äußert sich Rosin. ⁸¹⁾ „Die Bezeichnung ‚Polizei‘ erkennt eine in Wissenschaft und Praxis vertretene Ansicht nur derjenigen Richtung der inneren Staatsverwaltung zu, welche sich in der Beschränkung der natürlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen zugunsten des Gemeinwohls äußert, und, wenn nötig, durch staatlichen Zwang realisiert wird. Hier stellt man die des Zwanges entratende auf die Sicherheit bzw. Wohlfahrt der Gesamtheit gerichtete, innere staatliche Tätigkeit als ‚Pflege‘ gegenüber“.

⁷⁹⁾ a. a. O., S. 323.

⁸⁰⁾ a. a. O., S. 303/306.

⁸¹⁾ Polizeiverordnungsrecht, S. 131.

Nach Loening⁸²⁾ kann als Polizei nur gelten die Tätigkeit der Staatsgewalt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, sofern dieselbe mit Zwang gegen Personen ausgestattet ist. Dieser Ansicht schließt sich an Georg Meyer⁸³⁾. Er sagt: „Polizei bedeutet diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen äußert und in der Form von Zwang auftritt. Der Zwang kann entweder in der Anwendung unmittelbarer physischer Gewalt oder im Erlaß von Verboten oder Geboten unter Androhung von Strafe bestehen. Hauptzweck der Polizei sei Beseitigung von Gefahren. Doch habe nicht immer die Abwendung von Gefahren „polizeilichen“ Charakter, wie ja auch manchmal eine „positive Förderung“ als polizeiliche Tätigkeit sich darstelle.“

Sehr beachtlich sind die Ausführungen I. C. Bluntschli's in seinem „Allg. Staatsrecht“ vom Jahre 1857.

Nach ihm⁸⁴⁾ ist die Polizei eine ganz spezifische staatliche und obrigkeitliche Gewalt, deren Wesen und Aufgabe die obrigkeitliche Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt in ihren täglichen Bedürfnissen, die Sorge als befehlende und verbietende, als eingreifend wirksame Staatsgewalt ist“. Er betont ganz besonders den Charakter der Polizei als nicht nur „Gefahren abwehrend“, sondern auch „wohlfahrtfördernd“, allerdings dies im Rahmen der Gesetze. Ein vergebliches Bemühen nennt er es⁸⁵⁾, „die einzelnen Richtungen der polizeilichen Tätigkeit genau abstecken und die Art derselben mit „minutiöser“ Sorgfalt zum voraus bestimmen und ordnen zu wollen“. Er vertritt den Standpunkt, „daß die Polizei den mannigfachen Anregungen des Lebens nur genügen könne, wenn sie mit innerer Freiheit tue, was der Moment und die Eigentümlichkeit des einzelnen Falles, auch des nicht vorhergesehenen, fordert.“

Trotzdem nun Bluntschli die Aufzählungen der polizeilichen Tätigkeit als „vergeblich“ bezeichnet, bringt er selbst eine Fülle von polizeilichen Tätigkeiten und hält eine Einteilung „nach den verschiedenen Hauptsphären“ für angebracht. Darunter zählt er z. B. die Hohe Polizei, die Individualpolizei, die Kulturpolizei und die Staats- und Volkswirtschaftspolizei. Betrachtet man noch die Unterabteilungen dieser „Hauptsphären“ — es sind deren gegen 10 —, so kann man sich nicht des Eindrucks entwehren, daß Bluntschli inkonsequent geworden ist, da er doch selbst eine Begrenzung der polizeilichen Tätigkeiten für vergeblich erachtete.

In das Zeitalter des Polizeistaates zurückversetzt glaubt man sich, wenn man liest, was Bluntschli z. T. durch die Polizei geregelt wissen will. Eigenartig berührt es auch, wenn er der Polizei hier und da die Römer als Vorbild hinstellt. Zu dem Titel „Ge-

⁸²⁾ Lehrb. d. Verw., S. 529.

⁸³⁾ a. a. O., S. 72.

⁸⁴⁾ a. a. O., S. 172.

⁸⁵⁾ a. a. O., S. 178.

sellschaftspolizei“ z. B. sagt er ⁸⁶⁾: „In dem ‚panem et circenses‘ der Römer sind zwei berechnete Wünsche des Volkes ausgesprochen, und es ist eine des Staatsmannes würdige Aufgabe, beide zu befriedigen.“ Weiter stellt er die „moderne Polizei“ als veraltet „der antiken“ gegenüber, da sie bei Theatern, Festlichkeiten usw. ihre Aufmerksamkeit nur in negativer Weise, abwehrend, zeigt, er zählt also zu den Aufgaben der Polizei auch „Erheiterung des Volkes“, eine Ansicht, die vielleicht im 18. Jahrhundert noch Geltung haben mochte, im 19. und 20. Jahrhundert aber wohl allein dastehen dürfte.

Gegen den Polizeibegriff, wie ihn G. Meyer, von Stein, Loening, Rosin und Bluntschli aufstellen — die nämlich behaupten, das Wesen der Polizeigewalt sei durch das Moment des Zwanges bedingt, wendet sich Otto Mayer in seinem „Deutschen Verwaltungsrecht“. Er weist nach ⁸⁷⁾, daß in der Verwaltung „Zwang“ sehr oft vorkommt, ohne daß diesen die Polizei ausübt. Es gebe da z. B. einen Zwang zur Leistung von Gemeindediensten, Schul-, Arbeitszwang und Ähnliches. Meyer definiert demnach die Polizei „als Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt“.

Denselben Standpunkt vertritt G. Anschütz in seinem Vortrage über die Polizei. ⁸⁸⁾ Er äußert sich folgendermaßen: „Der Begriff ‚Polizei‘ ist geworden, indem die Polizei von sich geschieden hat alles, was nicht Verwaltung und nicht innere Verwaltung ist: nach ihrer geschichtlichen Entwicklung ist die Polizei ein Teil der inneren Verwaltung. Und wiederum innerhalb des Wirkungskreises der inneren Verwaltung ist die Aufgabe der Polizei beschränkt auf die Abwehr von Gefahren und Störungen, welche drohen dem öffentlichen Recht, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Polizei ist also eine Staatstätigkeit, welche durch ihren Inhalt bestimmt ist, nicht durch ihre Form. Wenn dementgegen von manchen Seiten behauptet wird, daß das Wesen der Polizei durch ein formales Moment bedingt ist, nämlich durch „Zwang“, so ist dem mit Rücksicht auf die geschichtliche Entwicklung nicht zuzustimmen. Die Begriffe „Zwang“ und „Polizei“ decken sich nicht, schneiden sich vielmehr. Ihr Verhältnis zu einander ist das:

„Die Polizei ist befugt, Zwang anzuwenden, soweit sie ohne solchen ihre Aufgaben nicht erfüllen kann“.

Was diesen Meinungsstreit nun anbetrifft, so geben beide Parteien zu, daß die Polizei mit „Zwang“ ausgestattet ist. Während aber G. Meyer, Rosin und andere den Zwang als formales Erfordernis des „Polizeibegriffes“ ansehen, leugnen Anschütz und seine Richtung dies. Es wäre verfehlt, allen diesen Versuchen, den „Polizeibegriff“ zu definieren, einen neuen hinzuzufügen. M. E. gehört zum Begriff „Polizei“ der „Zwang“ als Bedingung. Deshalb

⁸⁶⁾ a. a. O., S. 188.

⁸⁷⁾ a. a. O., S. 247 ff.

⁸⁸⁾ Vortrag, S. 12.

könnte man wohl sagen: „Polizei ist die mit Zwang ausgestattete Staatstätigkeit, die die Abwendung derjenigen Gefahren zum Gegenstande hat, die der öffentlichen oder privaten Rechtsordnung durch widerrechtliche Angriffe drohen“.⁸⁹⁾

§ 17.

„Die innere Polizei hat so viele und verschiedene Aufgaben, daß man den Begriff der ‚Sicherheitspolizei‘ als einen selbständigen und mit einem eigenen Rechtssysteme versehenen innerhalb der inneren Polizei wieder aufstellen kann und muß, will man anders zur Klarheit über dieses Gebiet gelangen.“⁹⁰⁾

Dies ist Stein's Begründung für die Einteilung der Sicherheitspolizei in „höhere Sicherheitspolizei“ und „Einzelpolizei“.

Die „höhere Sicherheitspolizei“, so sagt Stein, „beruht darauf, daß der geordnete teils in den Verfassungen, teils in den Organismus und der regelmäßigen Funktion der vollziehenden Gewalt ausgedrückte Rechtszustand eines Volkes nicht durch die elementaren Gewalten des Volkslebens gewaltsam gestört werde. Denn diese feste Ordnung erscheint als die erste Bedingung der Entwicklung jedes einzelnen, weil sie die Gewähr der großen Funktion des Staates für das Ganze und der freien Entwicklung der Tätigkeit des Individuums für sich selber enthält. Die Gefährdung jener Ordnung ist daher eine Gefährdung aller Grundlagen des Volkslebens und es ist die Aufgabe der „höheren Sicherheitspolizei“, diese Gefährdung zu beseitigen.“

Die „höhere Sicherheitspolizei“ entsteht nach Stein also da, wo durch irgendeine Vereinigung mehrerer eine öffentliche Gefahr droht.

Im Gegensatz hierzu tritt die „Einzelpolizei“ nur in Erscheinung, wo die Gefahr durch eine einzelne Person droht. Mit der Schwierigkeit, so fährt Stein fort, den gefährlichen Charakter des Einzelnen zu beurteilen, erwachse für die Polizei die Pflicht, auf diese Person besonders ihr Augenmerk zu haben und zu beobachten; doch sei vor voreiligen Eingriffen in die persönliche Freiheit zu warnen und Verhaftungen usw. ohne gerichtlichen Befehl seien nur in den dringendsten Fällen auszuführen.

Eine ähnliche Ansicht vertritt Schulze⁹¹⁾, wenngleich er in „öffentliche Sicherheits-“ und „private oder Einzelsicherheitspolizei“ einteilt. Die erstere hat das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen. Sie tritt besonders Gefahren entgegen, welche durch Vereinigung vieler zu gefährlichen Unternehmungen zu werden drohen. Die Privat- oder Einzelsicherheitspolizei dagegen schützt den Rechtszustand der einzelnen Privatpersonen und hat es mit der Bekämpfung der einzelnen gefährlichen Persönlichkeit zu tun.

⁸⁹⁾ Ähnlich Hue de Grais-Peters, a. a. O., S. 378.

⁹⁰⁾ a. a. O., S. 88 ff.

⁹¹⁾ Bd. II, S. 323; siehe auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 249.

Mit den Ausführungen von Stein und Schulze decken sich die von Arnstedt⁹²⁾, nur daß dieser die Sicherheitspolizei in „Höhere und Einzelsicherheitspolizei“ einteilt.

Nach Seydel⁹³⁾ bedeutet „Höhere Sicherheitspolizei“ die Abwendung von Gefahren, die von einer Mehrheit von Personen drohen, „Niedere oder Einzelsicherheitspolizei“ jene Polizei, die sich gegen den einzelnen sicherheitsgefährlichen Menschen richtet.

Ich möchte der Ansicht von Stein, Schulze, Rosin und Arnstedt den Vorzug geben, die von „Höherer Sicherheitspolizei“ dann sprechen, wenn eine „öffentliche Gefahr“ droht, oder „das öffentliche Recht und seine Grundlagen“ angegriffen werden, die Gefahr also mehr oder weniger dem Staatsleben droht. Jedoch sei hervorgehoben, daß die Einteilung in „Höhere und Niedere Sicherheitspolizei“ keine wesentliche Bedeutung in der Polizeiwissenschaft erlangt hat.

§ 18.

Bevor an die Darstellung des nächsten Teiles gegangen wird, müssen noch einige Begriffe geklärt werden.

Wir haben bisher nur von Polizei im allgemeinen Sinne gesprochen. Von jeher nun ist zwischen Sicherheitspolizei und Wohlfahrtspolizei unterschieden worden.

Die Sicherheitspolizei ist die auf Gefahrenabwehr und Ordnungsbewahrung gerichtete Polizeigewalt, auch Ordnungspolizei genannt. Dieser Begriff⁹⁴⁾ unterscheidet nicht weiter nach den Interessen, denen die Gefahr droht und den Quellen, von denen sie ausgeht. Dementsprechend wird sie auch als Sicherheitspolizei im „älteren oder weiteren Sinne“ bezeichnet.

Dieser nun stellte man die Wohlfahrtspolizei gegenüber, die die Aufgabe der Wohlfahrtsförderung hat.

Neben diesen beiden großen Begriffen hat sich nun ein neuer Begriff der „Sicherheitspolizei im engeren Sinne“ gebildet. Diese hat nun — im Gegensatz zur Sicherheitspolizei im „älteren oder weiteren Sinne“ — zum Gegenstande diejenigen Gefahren, die der öffentlichen oder privaten Rechtsordnung durch widerrechtliche Angriffe einzelner Menschen drohen.

Was nun die einzelnen Zweige der Sicherheitspolizei im engeren Sinne anbetrifft, so sei hier gleich bemerkt, daß ihre Zahl nicht feststehend ist, daß bald ein Tätigkeitszweig zur Sicherheitspolizei i. e. S., dieser aber bald wieder zur Verwaltungspolizei gerechnet wird.

„Gewisse Polizeizweige“, sagt Huede Grais⁹⁵⁾, „stehen der Sicherheitspolizei ebenso nahe wie der Verwaltungspolizei. Daneben sind den Polizeibehörden aus praktischen Gründen vielfach auch Aufgaben übertragen worden, welche begrifflich nicht polizeilicher

⁹²⁾ a. a. O., Bd. II, S. 2.

⁹³⁾ a. a. O., S. 290.

⁹⁴⁾ Stenglein, a. a. O., S. 96.

⁹⁵⁾ a. a. O., S. 480.

Natur sind: z. B. die Kriminalpolizei. Denn hier sind Maßnahmen zu treffen, welche die Reaktion auf bereits begangene Delikte zum Gegenstande haben.“

Im allgemeinen rechnet man zur Sicherheitspolizei i. e. S.: die Fremden-, Paß-, Politische-, Preß-, Sitten-, Theater-, Vereins- und Versammlungspolizei; die Obdachlosen-, Straßen- und Verkehrspolizei; ferner die Überwachung von Bettlern und bestraften Personen.

IV. TEIL.

§ 19.

Der Sicherheitspolizei i. e. S. steht nun gegenüber die Verwaltungspolizei. Überdies sind auch hier vielfach die Grenzen flüssig, so daß bald ein Polizeizweig zur Sicherheitspolizei i. e. S., derselbe Zweig aber auch mitunter zur Verwaltungspolizei gerechnet wird, wie gezeigt werden wird. Maßgebend hierfür ist allein die Entwicklung der polizeilichen Verwaltungsorganisation.

Deshalb wäre es zwecklos, auf Grund von Definitionen hier eine scharfe Trennung vornehmen zu wollen.

Drews⁹⁶⁾ führt darüber folgendes aus: „Die in der Wissenschaft oft gesuchte begriffliche Abgrenzung, daß zur Sicherheitspolizei im Gegensatz zur Verwaltungspolizei gehören soll der Schutz gegen Gefahren, die aus dem bösen oder unvollkommenen Willen der Menschen drohen, entspricht nicht dem tatsächlichen Stande der Dinge. So gehört der Schutz gegen Gefahren, die aus dem Auftreten gefährlicher wilder Tiere entstehen, nach herrschender Ansicht ebenso unzweifelhaft zur Sicherheitspolizei, obwohl menschliches Handeln oder Unterlassen dabei nicht in Frage kommt, wie andererseits das Einschreiten gegen Gefahren, die aus dem vorschriftswidrigen Betrieb einer Maschinenanlage entstehen, nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei, sondern der Gewerbepolizei gehören, obwohl diese Gefahren gerade „durch den bösen oder unvollkommenen Willen von Menschen“ hervorgerufen werden.

Die Entwicklung der Unterscheidung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei gibt Drews folgendermaßen: „Bei der Verwaltung⁹⁷⁾ der einheitlichen Polizeigewalt sind einzelne Tätigkeitszweige, die meist besondere sachliche oder Spezialkenntnisse erfordern, zunächst rein büromäßig als besondere Arbeitsgebiete behandelt worden. Man legte diesen Sondergebieten zunächst nur im inneren Geschäftsgange eine gewisse Selbständigkeit bei und unterschied sie als besondere Verwaltungszweige wie Bau-, Gesundheits-, Gewerbepolizei von dem alten Stamme, für dessen Verwaltung derartige besondere sachliche oder Spezialkenntnisse nicht erforderlich waren, wenn auch innerhalb dieses alten Stammes verschiedene Arbeitsgebiete durch verschiedene Benennung unterschieden wurden. Die-

⁹⁶⁾ a. a. O., S. 102.

⁹⁷⁾ ebenda.

sen alten Stamm der Polizei nannte man im Anschluß an das Hauptmerkmal des einheitlichen Polizeibegriffes „Sicherheitspolizei i. e. S.“ im Gegensatz zur Verwaltungspolizei, als dem Komplex der in verwaltungstechnischer Hinsicht relativ selbständig gewordenen Abzweigungen.“

Dies ist kurz die Entwicklung, aus der heraus sich die Begriffe „Sicherheitspolizei i. e. S.“ und „Verwaltungspolizei“ gebildet haben.

§ 20.

Eine nicht feststehende Abgrenzung der Polizeizweige, die zur Sicherheitspolizei i. e. S. und zur Verwaltungspolizei gehören, würde vielleicht auch nicht besonders ins Gewicht fallen, wenn Sicherheitspolizei und Verwaltungspolizei einer einheitlichen Leitung unterständen. Das ist nun aber nicht der Fall. Denn gemäß § 5 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 kann in allen Orten mit staatlicher Polizeiverwaltung die Verwaltung der Sicherheitspolizei und Verwaltungspolizei auf verschiedene Stellen verteilt sein. Eine derartige Teilung der Polizeigewalt ist — wie Drews⁹⁸⁾ erwähnt — auch für das rheinisch-westfälische Industriegebiet (Gesetz vom 19. Juli 1911, Ges. S. S. 147), das oberschlesische Industriegebiet (Gesetz vom 19. Juli 1912, Ges. S. S. 182) und die Umgebung von Potsdam (Gesetz vom 7. März, 1904, Ges. S. S. 37) zugelassen.

Weiterhin ist von Bedeutung für die Zugehörigkeit der Polizeizweige zur Sicherheits- oder Verwaltungspolizei der § 143 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Ges. S. S. 195).

Hiernach bedürfen ortspolizeiliche Vorschriften, soweit sie nicht zum Gebiet der Sicherheitspolizei gehören, in Städten der Zustimmung des Gemeindevorstandes.

Wir sehen also auch hier die Trennung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei. So wichtig nun auch die Unterscheidung ist z. B. für den Erlaß polizeilicher Anordnungen — die nur dann rechtsgültig sind, wenn sie von der sachlich zuständigen Behörde erlassen worden sind — so hat doch der Gesetzgeber nie eine begriffliche Trennung zwischen diesen beiden Gebieten gezogen. Er hat vielmehr in den einzelnen in Betracht kommenden Fällen einen bestimmten Teil der Polizeizweige der Sicherheitspolizei überwiesen, der übrig bleibende Teil gehörte dann eben zur Verwaltungspolizei.

§ 21.

Diese „Trennung“ sei nun an einigen Beispielen dargelegt.

Gemäß § 89 des Gesetzes betreffend die Verfassung und Verwaltung für Schleswig-Holstein muß bei Errichtung einer staatlichen Polizeiverwaltung eine Trennung in der Verwaltung der Sicherheits- und Verwaltungspolizei eintreten. Eine begriffliche Tren-

⁹⁸⁾ a. a. O., S. 103.

nung der Gebiete der Sicherheits- und Verwaltungspolizei ist in dem Gesetze nicht gegeben, es heißt vielmehr am Schlusse des Abs. 3 des § 89: „... im Falle der Trennung der Ortspolizei normiert ein von dem Minister festzusetzendes Regulativ die Grenzen der Kompetenz“.

Bei den Verhandlungen im Landtage vom 16. April 1885⁹⁹⁾ mußte der Regierungsvertreter auf die Frage, „ob eine Scheidung der Sicherheitspolizei von anderen Zweigen der polizeilichen Tätigkeit sich vollzogen habe oder überhaupt möglich sei“, diese Frage verneinen.

In das Jahr 1889 fällt das Gesetz betreffend die Übertragung polizeilicher Befugnisse in den Kreisen Teltow und Niederbarnim sowie im Stadtkreise Charlottenburg an den Polizeipräsidenten zu Berlin — vom 12. Juni 1889 — ein Gesetz, das später durch Gesetz vom 13. Juni 1900 seine Geltung zum Teil allerdings wieder verloren hat.

Nach jenem Gesetze darf der Minister des Inneren im Einverständnisse mit dem Provinzialrate die orts- und landespolizeiliche Zuständigkeit des Polizeipräsidenten zu Berlin auf die drei genannten Kreise erstrecken und hat auch in demselben Einverständnisse den Umfang der Zuständigkeiten, für welche die Erstreckung gelten soll, zu bestimmen,

„jedoch bleiben von der Erstreckung ausgeschlossen die Bau-, Gewerbe-, Schul-, Markt-, Feld-, Jagd-, Forst-, Gesinde-, Armen-, Wasser-, Fischerei- und Feuerpolizei“.

Letzteres wäre nun kaum bestimmt worden, wenn nicht die hier bezeichneten einzelnen Polizeizweige sämtlich als außerhalb der Grenzen der Sicherheitspolizei liegend angesehen worden wären. Diese Zweige nun galten als Verwaltungspolizei.¹⁰⁰⁾

Im Jahre 1890 hatte die Staatsregierung in Aussicht genommen, der Stadtgemeinde Berlin die Markt-, Gesinde-, Schul-, Feld-, Forst-, Jagd- und Fischereipolizei widerruflich zur eigenen Verwaltung zu übertragen. Der Magistrat jedoch war davon wenig befriedigt, da die Überlassung dieser Zweige für ihn nur äußerst geringen Wert hätte. Er war daher grundsätzlich der Meinung: es mögen von der Kompetenz der Gemeinden ausgeschlossen bleiben, der in erster Reihe den Staat interessierende Schutz des allgemeinen Rechtszustandes, das, was die neue staatswissenschaftliche Lehre als Sicherheitspolizei der Verwaltungspolizei gegenüberstelle, insbesondere: die Preß-, Versammlungs-, Vereins-, Fremden- und Politische Polizei, auch das Meldewesen, die Aufsicht über Bettler, Vagabunden und bestrafte Personen, desgleichen über den Straßenverkehr; andererseits aber gebühre die eigene Verwaltung der Polizei den Gemeinden vor allem auf denjenigen Gebieten, auf denen gerade auch sie die Wohlfahrt zu pflegen hätten.

⁹⁹⁾ Aktenstücke Nr. 89, 134.

¹⁰⁰⁾ Vgl. Jebens, in: Preuß. Verw.-Bl., Jahrg. 23, S. 625 ff.

Unter diesen Gesichtspunkten trat der Magistrat besonders für Überlassungen der Hochbau-, Gewerbe-, Gesundheits- und Feuerpolizei ein.

Der Minister erklärte sich zur Überlassung der beiden ersteren Zweige grundsätzlich bereit.¹⁰¹⁾

Bemerkenswert sind ferner die Verhandlungen über das „Gesetz betreffend die Kosten Königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden vom 20. April 1892“. Diesem ging bereits ein Gesetzentwurf voraus, der aber dann schließlich scheiterte. Aus den Verhandlungen über diesen Entwurf ist sehr bedeutsam die Resolution des Abgeordnetenhauses vom 30. März/3. April 1889. Die Staatsregierung wurde darin um Erwägung ersucht, ob und inwieweit in denjenigen Stadtgemeinden, in welchen die örtliche Polizeiverwaltung von einer Königlichen Behörde geführt wird, den Gemeinden, soweit dies nicht bereits geschehen, die folgenden Polizeizweige zur eigenen Verwaltung überwiesen werden könnten: die Bau-, Straßen-, Gewerbepolizei, bzw. einzelne Teile derselben, die Schul-, Hafen-, Jagd-, Markt-, Feld- und Forstpolizei.

Diese Zweige werden demnach als vom Abgeordnetenhaus nicht zur Sicherheitspolizei gerechnet anzusehen sein.

In der Begründung¹⁰²⁾ des endgültigen „Gesetzes über die Polizeikosten vom 20. 4. 1892“ wird die Teilung der Funktionen der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei zwischen Staat und Gemeinden hervorgehoben. Es wird berichtet, in wie vielen Städten mit Königlicher Polizeiverwaltung früher schon einzelne Zweige der Ortspolizei, oben an die Feld-, aber auch die Bau-, Wasser-, Fischerei-, Schul-, Jagd- und Straßenbaupolizei, teilweise die Gewerbepolizei, hier und da auch das Meldewesen, die Hafen-, Markt- und Forstpolizei den Gemeinden zur eigenen Verwaltung überlassen worden seien, ohne daß irgendwelche erhebliche Unzuträglichkeiten entstanden seien.

Im Zusammenhange wird für angängig erklärt, nicht nur die bereits in der Resolution des Abgeordnetenhauses vom Jahre 1889 genannten Polizeizweige, sondern auch noch die mit der allgemeinen Kommunalverwaltung eng zusammenhängende Gesundheitspolizei, wenn auch nur widerruflich, zur eigenen Verwaltung zu übertragen. Die Bereitwilligung der Staatsregierung hierzu zum Ausdrucke zu bringen, sei der Satz (§ 6) des Gesetzes bestimmt, daß auf Antrag der Gemeinden eine Neuregelung der Verwaltung der Wohlfahrtspolizei einzutreten habe.

Aus den Verhandlungen über die Regierungsvorlage im Abgeordnetenhaus seien aus der Sitzung vom 6. Februar 1892 (1. Beratung des Gesetzentwurfes betreffend die Kosten der Königlichen Polizeiverwaltung in Stadtgemeinden) folgende Worte des Ministers

¹⁰¹⁾ Bericht d. Magistrats zu Berlin an d. Min. d. In. v. 29. XII. 1890 im Pr. Verw.-Bl. 12, S. 316.

¹⁰²⁾ Preuß. Verw.-Bl., Jahrg. 23, S. 625 ff.

des Inneren Herrfurth hervorgehoben¹⁰³⁾: „Das Nachtwachwesen bildet lediglich und ausschließlich einen Teil der Sicherheitspolizei. Hier sind die Grenzen so fest gezogen, daß das Gesetz ohne weiteres die Übertragung auf die Königliche Polizeiverwaltung vornehmen könnte. Bei den Zweigen der Verwaltungspolizei . . . liegen die Verhältnisse anders. Die Grenzen sind hier überaus flüchtig. Hier läßt sich die Sache nicht ein für allemal abmachen, sondern hier müssen die Grenzen speziell für den einzelnen Fall festgelegt werden.“

Ferner sei das Regulativ vom 10. März 1898 betreffend die Einrichtung einer Königlichen Polizeidirektion in Kiel und deren Zuständigkeit erwähnt.

Mit Bezug auf den § 89 der Schleswig-Holsteinschen Städteordnung (Gesetz betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken der Provinz Schleswig-Holstein vom 14. IV. 1869, Ges. S. S. 589) und gemäß § 2 der Verordnung über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen (vom 20. September 1867, Ges. S. S. 1529) wurde als Sicherheitspolizei bestimmt:

- 1) Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen sowie an anderen öffentlichen Orten aller Art, einschließlich des Nachtwachdienstes,
- 2) die Polizei in Bezug auf Paß-, Vereins- und Versammlungswesen,
- 3) Fremden- und polizeiliches Meldewesen über Zu-, Um- und Abzug von Personen,
- 4) Kriminalpolizei,
- 5) Sittenpolizei,
- 6) gewisse auf Grund der Gewerbeordnung auszuführende Funktionen,
- 7) die Ausstellung von Jagdscheinen.

Aus dieser Aufzählung ergibt sich, daß die hier nicht genannten Zweige verwaltungspolizeilicher Art sind.

Zum Schlusse sei noch eines Falles Erwähnung getan, der sich bei Drews¹⁰⁴⁾ findet.

Im Jahre 1908 sollte die Ausdehnung sicherheitspolizeilicher Befugnisse des Polizeidirektors von Potsdam auf einige Potsdamer Vororte ermöglicht werden. (Gesetz betreffend die Übertragung polizeilicher Befugnisse in Gemeinden und Gutsbezirken der Umgebung von Potsdam an den Königlichen Polizeidirektor zu Potsdam vom 8. März 1908).

In diesem Falle wurde genau wie nach dem Gesetze vom 12. Juni 1889 verfahren, d. h. es wurde die Zulässigkeit der Über-

¹⁰³⁾ Sten. Berichte über d. Verhandlungen d. Hauses der Abgeordneten (13. Sitzung), v. 6. II. 1892. (Jahrg. 1892, Bd. I, S. 333 ff.).

¹⁰⁴⁾ a. a. O., S. 104.

tragung der gesamten Polizeigewalt ausgesprochen, zugleich aber bestimmt, daß gewisse Polizeizweige ausgeschlossen bleiben sollten.

Indessen hatte sich in den verflossenen zwanzig Jahren die Anschauung über den Umfang der den Stamm der Sicherheitspolizei auf der einen und den der abgezwigten Verwaltungspolizei auf der anderen Seite bildenden Polizeizweige entsprechend der tatsächlichen Entwicklung der Dinge geändert.

Der Gesetzgeber trug dem Rechnung, indem er in dem genannten Gesetze als zum Kreise der nicht übertragbaren Verwaltungspolizei gehörig außer den im Gesetz vom Jahre 1889 angeführten Polizeizweigen noch bezeichnete die Gesundheits-, Melde- und Paßpolizei.

Auch in den neueren Gesetzen über die Polizeiverwaltung im rheinisch-westfälischen und oberschlesischen Industriegebiet ist die Angrenzung der auf staatliche Polizeibehörden zu übertragenden Sicherheitspolizei einem vom Minister des Innern zu erlassenden Regulativ vorbehalten. Der Sicherheitspolizei könnten aber — so sagt Drews¹⁰⁵⁾ — nur sachlich eng verwandte Gebiete zugewiesen werden, deren Zugehörigkeit zweifelhaft sein kann. Ein nach der heutigen Rechtsanschauung zweifellos der Verwaltungspolizei zugehöriges Gebiet könnte der Sicherheitspolizei nicht überwiesen werden, ohne das Regulativ insofern rechtsungültig zu machen.

§ 22.

Aus den angeführten Gesetzen und Verordnungen ist ersichtlich geworden, daß die Zweige der Sicherheits- und Verwaltungspolizei nicht von vornherein feststehen, sondern grundsätzlich von Fall zu Fall festgesetzt werden. Dieser Differenzierungsprozeß¹⁰⁶⁾ kann auch heute noch nicht als abgeschlossen gelten.

Zur Verwaltungspolizei rechnet man in der Regel: die Armen-, Bau-, Feuer-, Feld-, Forst-, Jagd-, Gewerbe-, Gesundheits-, Hafen-, Markt-, Wege- und Schulpolizei.

Aber auch hier ergeben sich schon wieder Abweichungen.

Hue de Grais-Peters¹⁰⁷⁾ rechnet auch die Sittenpolizei hierzu.

Gegen eine solche Auffassung hat sich schon Rosin¹⁰⁸⁾ gewandt, indem er die Begründung des Polizeikostengesetzes vom Jahre 1892 anführt. Dort wurde folgendes gesagt: „Die Gesundheitspolizei müsse in einer Hand bleiben, und es sei von der Übertragung der Gesundheitspolizei an eine Gemeinde, die nicht diesen gesamten Polizeizweig übernehmen wolle, abzusehen; nur die ärztliche Untersuchung der unter Kontrolle gestellten Prostituierten — an und für sich ein Teil der Gesundheitspolizei — müsse wegen ihres engen Zusammenhanges mit der Sitten- bzw. Sicherheitspolizei unter allen Umständen bei der Königlichen Behörde bleiben“.

¹⁰⁵⁾ a. a. O., S. 104.

¹⁰⁶⁾ Drews, a. a. O., S. 104.

¹⁰⁷⁾ a. a. O., S. 378.

¹⁰⁸⁾ Polizeiverordnungsrecht, S. 244 ff. und Verw.-Arch., Bd. III, S. 321 ff.

Ebenso kann auch die Gewerbepolizei nicht in ihrer Gesamtheit zur Verwaltungspolizei gerechnet werden. Darüber heißt es in der Begründung des obigen Gesetzes: „... insbesondere würden die ortspolizeilichen Befugnisse gegenüber den Gewerbebetrieben nach den §§ 33, 33 a—c, 34, 35, 37, 38, 43, 55 Ziff. 4, 56—63 G. O. wegen ihrer engen Beziehungen zur Sicherheitspolizei in der Hand der Königlichen Polizeibehörde bleiben müssen“.

Diese Auffassung ist auch schon in dem oben erwähnten Regulativ betreffend die Einrichtung einer Königlichen Polizeidirektion in Kiel vom 20. September 1867 zum Ausdruck gekommen; es handelt sich in den angezogenen Paragraphen um die sicherheitspolizeiliche Überwachung der Vorschriften über den stehenden Gewerbebetrieb und den Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Gewisse in diesen Paragraphen aufgeführte Gewerbebetriebe bedürfen der Konzession oder Polizeierlaubnis, bei einigen begnügt sich die Polizei mit der sog. Duldung, d. h., sie läßt den Betreffenden ruhig sein Gewerbe ausführen, schreitet aber bei Verstößen z. B. gegen die Sittlichkeit ein. Zur Ausführung anderer Gewerbe bedarf es des Führens eines Legitimationsscheines usf.

Diese Gebiete werden also nicht zur Verwaltungspolizei gerechnet werden können.

Im Gegensatz hierzu sei noch erwähnt, daß nach dem preussischen Gesetze über die Pflichtfeuerwehren (Gesetz vom 21. XII. 1904, Ges. S. S. 291) die Feuerlöschpolizei nicht zur Sicherheitspolizei gehört.

Sehr interessant in Bezug auf die hier erörterten Grenzen der Sicherheitspolizei und der Verwaltungspolizei ist eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts.¹⁰⁹⁾ Genauer gesagt, handelt es sich um die Grenzen der Sicherheitspolizei und der zur Verwaltungspolizei gehörenden Baupolizei. Der Tatbestand war folgender: Die Königliche Polizeidirektion zu Stettin hatte eine Verfügung erlassen, wonach einige Hausbesitzer verschiedene Zimmer ihrer Häuser nicht mehr als Wohn- bzw. Schlafräume benutzen und an denselben eine Reihe baulicher Veränderungen vornehmen sollten, weil sie bei ausbrechendem Feuer ihrer Lage wegen sehr gefährdet seien; diese Verfügung hat nun das O.V.G. in der Berufungsinstanz als unbegründet zurückgewiesen mit folgender Begründung:

„Mit Recht hat der Bezirksausschuß angenommen, daß zum Erlasse der Verfügungen nicht die beklagte Königliche Polizeidirektion, sondern allein die Städtische Polizeiverwaltung zuständig war. Der letzteren ist durch Regulativ des Ministers des Inneren vom 20. Februar 1895 sowohl die Feuerpolizei als auch die Hochbaupolizei übertragen worden, während der Königlichen Polizeidirektion insbesondere die Handhabung der ganzen Sicherheitspolizei verblieben ist. Die vorgedachten Anordnungen fallen aber unzweifelhaft in das Gebiet der Bau- und Feuerpolizei und damit

in die Zuständigkeit der Städtischen Polizeiverwaltung. Dem steht keineswegs — wie die Beklagte meint — der Umstand entgegen, daß die getroffenen Maßnahmen die Sicherheit von Bewohnern jener Häuser gegen Feuersgefahr zum Ziele haben. Denn die Hochbaupolizei bezweckt nichts anderes, als die „Sorge für Leben und Gesundheit“ und die Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen (§ 6 litt. f. g. des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850). Die gesamten sachlichen Bestimmungen jeder Baupolizeiordnung, deren Handhabung Aufgabe der Baupolizeibehörde ist, haben die Sicherung von Leben und Gesundheit gegen Gefahren, die aus dem Zustande von Gebäuden erwachsen können, insbesondere auch die Sicherung gegen Feuersgefahr zum Gegenstande. Wo also die Bau- (und Feuer-) polizei der Sicherheitspolizei gegenübergestellt wird, gehören Verfügungen der vorliegenden Art zur Bau- (und Feuer-) polizei. Die Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, daß im § 3 des Regulativ der Königlichen Polizeibehörde die „ganze“ Sicherheitspolizei vorbehalten ist. Durch diesen Zusatz hat nicht etwa der im § 1 des Regulativs der Städtischen Polizei überwiesene Kreis von Befugnissen wieder eingeschränkt werden sollen, vielmehr bestimmt § 3 ausdrücklich, daß der Königlichen Polizei die Ausübung der Ortspolizei nur insoweit verbleibt, als diese nicht in § 1 der Stadtgemeinde überwiesen ist“.

Dem Kreise der Sicherheitspolizei zugerechnet hat — obwohl diese Zweige heute ausschließlich als zur Verwaltungspolizei gehörend angesehen werden — das O.V.G. z. B. die Feuerpolizei in Betreff der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Anhäufung feuergefährlicher Objekte.¹⁰⁹⁾ Ferner auch die Sanitätspolizei¹¹¹⁾, die Wege,¹¹²⁾ und Verkehrspolizei und ebenfalls die Baupolizei¹¹³⁾.

§ 23.

Die Verwaltungspolizei ist nach Rosin¹¹⁴⁾ „die Gesamtheit derjenigen polizeilichen Tätigkeit, welche den einzelnen, dem Schutze und der Förderung der verschiedenen besonderen Gemeininteressen dienenden Verwaltungszweigen immanent ist. Die einzelnen Zweige dieser Polizei stehen, auch soweit es sich bei ihnen um die Abwehr von Gefahren handelt, in ihrer Gesamtheit als Verwaltungspolizei der Rechts- und Sicherheitspolizei als der Polizei des vorbeugenden Rechtsschutzes gegenüber.“

Ähnlich sagt das O.V.G.¹¹⁵⁾, daß die Veranstaltungen, die die Verwaltungspolizei trifft, um die einzelnen Glieder des Publikums in ihren Gütern zu sichern, auch dann nicht als Schutz der

¹⁰⁹⁾ Bd. 39, S. 368—371.

¹¹⁰⁾ Preuß. Ver.-Bl., 5. Jahrg., S. 154.

¹¹¹⁾ O.V.G. Bd. 39, S. 390.

¹¹²⁾ O.V.G. Bd. 39, S. 410.

¹¹³⁾ O.V.G. Bd. 38, S. 356 ff.

¹¹⁴⁾ Polizeiverwaltungsrecht, S. 247 ff.

¹¹⁵⁾ Erkenntnis vom 20. IV. 1887.

öffentlichen Sicherheit erscheinen, wenn sie sich etwa auf öffentliche Anstalten (öffentliche Wege, Flüsse, Feuerlöschanstalten) erstrecken.

Nach Meyer-Anschütz¹¹⁶⁾ „ist die Polizei keine abgeschlossene und selbständige Funktion der inneren Verwaltung, sondern durchdringt das ganze Gebiet derselben. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite (Unterrichts-, Gewerbe-, Forst-, Gesundheits-, Wege-, Wasserpolizei usw.). Die Gesamtheit dieser polizeilichen Tätigkeit pflegt man als Verwaltungspolizei zu bezeichnen“.

Nach L. v. Stein¹¹⁷⁾ entsteht die Verwaltungspolizei im Unterschiede von der Sicherheitspolizei da, „wo es sich nicht mehr um die in einer Persönlichkeit überhaupt liegende, sondern um eine ein bestimmtes Lebensverhältnis der Gemeinschaft oder Einzelner bedrohende Tätigkeit eines Einzelnen handelt. Ihre Aufgabe ist daher der Schutz eines ganz bestimmten Gebietes des öffentlichen Lebens, und da das Letztere der Verwaltung überhaupt unterliegt, so ergibt sich, daß die Verwaltungspolizei der gesamten Polizei innewohnend, das ist, nicht mehr eine besondere Funktion, sondern vielmehr der polizeiliche Teil der Funktion in jedem Gebiete der Verwaltung. Es hat diese Polizei daher auch kein selbständiges System, sondern sie erscheint in dem gesamten System der Verwaltung als der für den Schutz der letzteren bestimmte Teil der öffentlichen Tätigkeit.“

Von Schulze-Gaevernitz¹¹⁸⁾ vertritt die Ansicht, „die Verwaltungspolizei sei gegen bestimmte gefährliche Handlungen gerichtet, welche einzelne Verwaltungszweige bedrohen“. Da die Tätigkeit der Verwaltungspolizei durch den Begriff Gefahr bedingt ist, so sagt er weiter: „man könne in diesem Sinne die gesamte Polizei als Sicherheitspolizei bezeichnen“.¹¹⁹⁾

Hue de Grais¹²⁰⁾ und Stenglein¹²¹⁾ bezeichnen die Sicherheitspolizei „als Abwehr von Gefahren“, welche der Rechtsordnung durch den bösen Willen der Menschen drohen, während alle übrige polizeiliche Tätigkeit zur Verwaltungspolizei gehört.

Jebens¹²²⁾ drückt sich negativ aus und sagt: „Was die neuere Sicherheitspolizei von der alten abhebt, besteht darin, daß die Aufgabe jener allein der Aufrechterhaltung, dem Schutze der oben an und unmittelbar den Staat angehenden Rechtsordnung des Gemeinwesens gegenüber gewalttätigen oder doch widerrechtlichen Angriffen gilt, sich nicht darüber hinaus auf die Abwendung anderer, den materiellen Interessen oder Gütern drohenden Gefahren erstreckt. Daraus ergibt sich dann, obwohl gewiß nicht überall mit unfehlbarer Sicherheit, doch im Großen und Ganzen nahezu von

¹¹⁶⁾ a. a. O., S. 756.

¹¹⁷⁾ Handbuch des Verwaltungsrechts, Stuttgart 1870, S. 103/104.

¹¹⁸⁾ a. a. O., S. 305.

¹¹⁹⁾ Schulze-Gaevernitz, a. a. O., S. 322.

¹²⁰⁾ a. a. O., S. 378 ff.

¹²¹⁾ a. a. O., S. 96.

¹²²⁾ Preuß. Verw.-Bl. 23, (1902), S. 625 ff.

selbst auch die Aufgabe der Verwaltungspolizei, „deren einzelne Zweige sich denen der einzelnen Verwaltungszweige selbst anschließen, ohne im übrigen durch ein einheitliches Band, wie ein solches die Sicherheitspolizei als Ganzes umschließt, zusammengehalten zu werden“.

Eine eigenartige Auffassung hat Otto Mayer¹²³⁾. Er bezeichnet die Einteilung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei als „unglücklich“. „Wenn“, so sagt er, „Polizei eine Art von Verwaltungstätigkeit ist, wie soll Verwaltungspolizei eine Art Polizei bedeuten? Im übrigen wäre die Einteilung unschädlich, wenn man sie nicht den einmal gewählten Ausdrücken gemäß auch innerlich zu begründen und zu vertiefen suchte. Da wird dann die Verwaltungspolizei zum Schutze der besonderen Interessen der ‚Verwaltung‘, die Sicherheitspolizei im Gegensatz dazu zum Schutze der ‚Rechtsordnung‘. Diese scheinbaren Rechtsbegriffe sind weder durchführbar noch haben sie irgendeinen praktischen Zweck; es sind lediglich Verbrämungen. Da die Gefahr — so fährt er fort — für die Rechtsordnung einmal zum Wesen der Sicherheitspolizei gehören soll, so muß man bei den Dingen, die dazu gerechnet werden, diese Voraussetzung oft recht erzwungener Weise herstellen: Ausländer, Presse, Vereine, Versammlungen bekommen damit von vornherein ein widersinniges Brandmal der Rechtsordnungsgefährlichkeit aufgedrückt; nicht zu vergessen, daß das preußische Ministerium des Inneren laut Einteilung der Stoffe in seinem Amtsblatt auch die Reblaus unter die von der Sicherheitspolizei zu bekämpfenden Gefahren rechnet . . .“

Die Auffassung von O. Mayer berührt sich mit keiner der hier angeführten Schriftstellern. Nicht verstehen kann ich die Ausführungen über die Begriffe „Sicherheits- und Verwaltungspolizei“, da doch diese meines Dafürhaltens von den Hauptaufgaben des Staates, der Justiz und Verwaltung, hergeleitet zu sein scheinen.

von Rönne¹²⁴⁾ äußert sich folgendermaßen: „Insofern die Aufgabe und das Wesen der Polizei sich in der obrigkeitlichen Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt in ihren täglichen Bedürfnissen äußern, kann von einer Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei die Rede sein, und zwar ist die Hauptrichtung der ersteren eine negative und konservierende, indem sie den drohenden Schaden abwendet und Hindernisse der freien Bewegung beseitigt, wogegen die letztere positiv und produktiv auftretend die Förderung des Gemeinwohls erstrebt.“

Mit von Rönne möchte ich dieses Kapitel beschließen.

Im Sinne und im Anklang an die herrschende Meinung möchte ich die Verwaltungspolizei bezeichnen:

„als diejenige polizeiliche Tätigkeit, die in den einzelnen Zweigen der inneren Verwaltung wohlfahrtsfördernd wirkt“.

¹²³⁾ a. a. O., S. 256.

¹²⁴⁾ a. a. O., S. 94.

§ 24.

Der Name „Verwaltungspolizei“ hat sich nur schwer in der Polizeiwissenschaft einbürgern können. Man findet bei vielen Schriftstellern auch der neueren und neuesten Zeit den althergebrachten Ausdruck „Wohlfahrtspolizei“ an seiner Stelle. Die „Wohlfahrtspolizei“ jedoch steht, wie ausgeführt worden ist, im Gegensatz zur „Sicherheitspolizei“ im älteren oder weiteren Sinne“. Wenn man diesen Ausdruck deshalb im Sinne von Verwaltungspolizei anwendet, so ist dies m. E. grundsätzlich falsch.

Auch in einigen Gesetzen finden sich die Ausdrücke „Wohlfahrtspolizei“ im Sinne von „Verwaltungspolizei“; so im § 143 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 und im § 6 des Polizeikostengesetzes vom 20. April 1892. Wenn dies auch nicht, wie Jebens¹²⁵⁾ meint, „in dem Sinne von Sicherheitsschutz und Wohlfahrtspflege geschieht, sondern man eben noch die „althergebrachten Ausdrücke“ gebraucht“, so kann doch die Anwendung des falschen Ausdruckes Verwirrung hervorrufen.

Gleich Jebens wendet sich auch Rosin¹²⁶⁾ gegen diese unrichtige Bezeichnung. Er sagt: „Den Gegensatz zu § 143 L.V.G. bildet daher nicht die Wohlfahrtspolizei im älteren Sinne der Theorie. Wenn man nichts destoweniger in Landtagsverhandlungen zum § 79 des Organisationsgesetzes vom 26. Juli 1880 Sicherheitspolizei und Wohlfahrtspolizei einander gegenüberstellt, so beruht das z. T. allerdings auf unrichtiger Auffassung der Sachlage, zum Teil aber auch auf unrichtiger Bezeichnung durch Verwendung eines gewohnten Ausdruckes und Gegensatzes.“

Zum Schlusse sei noch erwähnt, daß auch von Regierungsseite aus diese „unrichtige Anwendung“ beanstandet worden ist. So sagte bei Beratung des Gesetzentwurfes betreffend „die Kosten Königlicher Polizeiverwaltungen“ vom 6. Februar 1892 der Minister Herrfurth,

„daß der Ausdruck ‚Wohlfahrtspolizei‘ nicht ganz zutrifft“. ¹²⁷⁾

¹²⁵⁾ Preuß. Verw.-Bl. 23 (1902) S. 625 ff.

¹²⁶⁾ Polizeiverordnungsrecht S. 247.

¹²⁷⁾ Sten. Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten vom 6. II. 1892 Jahrg. 1892 Bd. I S. 333 ff.

LITERATURVERZEICHNIS.

- Anschütz*: Das Recht des Verwaltungszwanges in Preußen. Verwaltungs-Archiv Bd. I.
- Ders.*: Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 12. Februar 1910.
- Arndt*: In Birkmeyers Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Berlin 1904 2. Aufl.
- v. Arnstedt*: Das preußische Polizeirecht. Berlin 1907. Bd. II.
- Bluntschli*: Allgemeines Staatsrecht. 1857. 2. Aufl. II. Bd.
- Dithmar*: Einleitung in die oekonomischen, Polizei- und Kameralwissenschaften 1731. 1. Aufl.
- Drews*: Preußisches Polizeirecht. Berlin 1927.
- Fleiner*: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1928. 8. Aufl.
- Foerstemann*: Prinzipien des preußischen Polizeirechts. Berlin 1869.
- Friese*: Im Verwaltungsarchiv, Bd. III.
- Funk*: In Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1863 Bd. 19.
- Genzmer*: Die Polizei. Berlin 1905.
- Hue de Grais-Peters*: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche. Berlin 1927. 24. Aufl.
- Hatschek*: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 3. Aufl.
- Heljritz*: Allgemeines Staatsrecht. Berlin 1928. 2. Aufl.
- Illing-Kautz*: Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. Berlin 1903. 8. Aufl.
- Jebens*: Im Preußischen Verwaltungsblatt 23, (1902).
- v. Justi*: Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten, oder die ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft. Königsberg-Leipzig 1760.
- Loening*: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884.
- Ders.*: Im Verwaltungsarchiv Bd. II.
- Otto Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht. 1895 Bd. I.
- Meyer-Anschütz*: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München 1919.
- Melcher*: Geschichte der Polizei. Berlin 1926.
- Georg Meyer*: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1893, 2. Aufl. I. Teil.

- v. Mohl*: Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen 1866. 3. Aufl.
- O. V. G.*: Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
- Pütter*: Institutiones iuris publici Germanici 1770.
- v. Rönne*: Staatsrecht der preußischen Monarchie. Leipzig 1884, 4. Aufl. 4. Bd.
- Rosin*: Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Berlin 1895 2. Aufl.
- Ders.*: Im Verwaltungsarchiv, Bd. III.
- Schilling*: Im Verwaltungsarchiv, Bd. II.
- v. Schulze-Gaevernitz*: Das preußische Staatsrecht. Leipzig 1890, 2. Aufl.
- v. Seydel*: In Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie. Tübingen 1898 4. Aufl. 3. Bd., 2. Halbband.
- v. Sonnenfels*: Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz. Wien 1787 5. Aufl.
- v. Stein*: Die Verwaltungslehre. Stuttgart 1867. Bd. III. und IV.
- v. Stengel*: Organisation der preußischen Verwaltung. Leipzig 1884.
- Stenglein*: Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1914 3. Bd.
- Wolzendorff*: Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Breslau 1918.
- Ders.*: Im Verwaltungsarchiv Bd. XV.

LEBENS LAUF.

Ich, *Erich Frohwann*, bin am 1. Januar 1902 als Sohn des damaligen Amtsrichters, jetzigen Landgerichtsrates i. R. Dr. Max Frohwann in Gleiwitz (O.-S.) geboren worden. Nach Absolvierung des humanistischen Gymnasiums, wurde ich im Jahre 1922 bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau inskribiert. Im Mai 1928 beantragte ich, mich zum Dr. der Rechtswissenschaften zu promovieren. Das mir von meinem Referenten gestellte Thema habe ich im April 1929 der Fakultät eingereicht. Im Mai 1929 wurde ich zur Kriminalpolizei einberufen. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 21. Februar 1930.

Über die Herange-
der Vorw

inaugural-

zur Erlangung der Doktor-
und Staatsexamen
an der Schlesischen Friedrich-
Wilhelms-Universität zu Breslau

Leipzig, 1871